

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL



ANALISIS DE LA CONSULTA PREVIA COMO DIALOGO FRENTE A LAS VISIONES
DE DESARROLLO PARA EL CASO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA VÍA NUQUÍ -
COPIDIJO EN EL CONSEJO COMUNITARIO GENERAL LOS RISCALES EN EL
MUNICIPIO DE NUQUÍ DEPARTAMENTO DEL CHOCO

MARTHA LUZ CHAVERRA RIOS

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de
MAGÍSTER EN DESARROLLO RURAL

Director: PABLO ANDRES RAMOS BARÓN

Bogotá, D. C, Colombia
2017

*Para ti mi adorada hija, mi Laurita, por tu
compañerismo, solidaridad y sobre todo
mucho amor*

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	6
1.1. OBJETIVOS	10
1.1.1. Objetivo General.....	10
1.1.2. Objetivos Específicos.....	10
1.2 ANTECEDENTES	11
1.2.1. Situación de la Consulta Previa en Colombia y la exigencia de estándares internacionales.....	14
1.3. JUSTIFICACIÓN	23
2. MARCO CONCEPTUAL Y ESTADO DEL ARTE	26
2.1 MARCO CONCEPTUAL.....	26
2.1.1 La Gobernanza para la coordinación entre autoridades.....	26
2.1.2 Desarrollo Sostenible y Sustentable como apuesta de las Comunidades	29
2.1.3 La Consulta Previa: Un Derecho y un deber para ejercer la Gobernanza y Asegurar el Desarrollo Sostenible.....	34
2.1.3.1 Principios de la Consulta Previa.....	35
2.1.3.2. La garantía del derecho a la Consulta:	37
2.1.3.3. El principio de consentimiento libre, previo e informado	38
2.1.3.4 Quiénes participan	39
2.1.3.5 Qué no se consulta:	40
2.1.3.6 Fases del proceso de consulta:.....	40
2.1.3.7 Cuando no se llegue a un acuerdo:	41
2.1.3.8 Objetivos de los procesos de Consulta Previa:.....	42
2.1.4 Fases del proceso de Consulta: Establecidas por sentencia de la Corte Constitucional	43

2.2	ESTADO DEL ARTE	44
2.2.1	Estudios de casos emblemáticos de consulta previa.....	44
2.2.2.1	Casos de Consulta Previa en Pueblos Indígenas	45
2.2.2.2	Casos de consulta previa en comunidades negras	47
2.2.2	Mecanismos Nacionales de la consulta previa	50
2.2.3	Mecanismos internacionales	53
3.	DESARROLLO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	58
3.1	MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.....	63
3.2	COMPONENTES PARA EL DESARROLLO DEL ESTUDIO EXPLORATORIO DEL CASO	63
3.2.1	Fases de la Investigación	64
3.2.1.1	Fase I Exploración y recopilación de documentos	64
3.2.2.2	Fase II Agrupamiento de la información	65
3.2.2.3	Fase III Análisis de la Información	65
4.	DESCRIPCIÓN DEL CASO DE LA CONSULTA PREVIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA VÍA NUQUÍ-COPIDIJO.....	66
4.1	ETAPA DE PRECONSULTA.....	66
4.1.1	Talleres de identificación de impactos y planes de manejo y mitigación de daños	67
4.1.2	Preacuerdos	68
4.1.3	Protocolización	70
4.2	ESTUDIO EXPLORATORIO DEL CASO DE LA CONSULTA PREVIA DEL CONSEJO COMUNITARIO GENERAL LOS RISCALES Y SU APUESTA AL ETNODESARROLLO.....	71
4.2.1	El Reglamento Interno	74
4.2.2	El plan de manejo forestal y su reglamento interno	76
4.3.	LA DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE TURISMO.....	79

5. CARACTERISTICAS DEL PROYECTO Y CONSTRUCCION DE ACUERDOS DE LA CONSULTA PREVIA DE LA VÍA NUQUÍ -COPIDIJO	81
5.1 LA VÍA NUQUÍ-COPIDIJO TRAMO 1.....	89
5.2 ASPECTOS CENTRALES DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTOS AMBIENTAL	92
5.3 ACUERDOS DE LA CONSULTA DEL TRAMO NUQUÍ-COPIDIJO	93
5.3 MECANISMOS DE GESTIÓN.....	98
5.4 SITUACIÓN DE LOS TRAMOS 2, 3, 4 Y 5	99
6. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	103
6.1 CATEGORIA VISIÓN DE DESARROLLO.....	103
6.2 CATEGORÍA DE GOBERNABILIDAD.....	107
6.3 CATEGORÍA DE RECONOCIMIENTO AL DERECHO DE LA CONSULTA PREVIA.....	111
7. LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE HERRAMIENTAS PARA LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA.....	113
7.1 ETAPA 1: CERTIFICACIÓN DE PRESENCIA DE COMUNIDADES.....	114
7.2 ETAPA 2: COORDINACIÓN Y PREPARACIÓN	115
7.3 ETAPA 3: PRECONSULTA.....	115
7.4 ETAPA 4: CONSULTA	115
8. CONCLUSIONES.....	118
ANEXO.....	127

1. INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El reconocimiento formal de la conformación de los territorios de comunidades negras de manera colectiva en el litoral del pacífico sucedió en el país solo a partir de la constitución nacional de 1991. El planteamiento central de este reconocimiento consiste en considerar un modelo de ocupación autónomo, con el cual estas comunidades han logrado implementar y desarrollar acciones para su sostenimiento en las áreas baldías y ribereñas de la cuenca del pacífico colombiano.

En desarrollo del artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional, el cual da origen a la ley 70 de 1993, se reafirma que es por los usos y las costumbres en el manejo y administración de la tierra, así como por las formas de relacionamiento interno donde se centra y se justifica el reconocimiento de estas comunidades como grupo étnico.

Dentro de sus procesos evolutivos, las comunidades construyeron, y siguen construyendo, formas de sociedad, niveles de jerarquía, intercambios de saberes, de productos, de información y otras formas de relacionamiento, que permitieron, aun en medio de la gran dispersión espacial entre las familias, construir comunidades y definir una visión integradora y abierta de desarrollo.

Las relaciones entre comunidades en la cuenca de los ríos y en el mar estaban definidos por este medio natural, mientras que el interés de estar conectados con estas comunidades a través de las vías terrestres era solo de los comerciantes que vivían al interior del territorio que veían una posibilidad de ampliar su base comercial y la salida de productos hacia la cuenca del Pacífico.

De ahí que con diferentes apuestas, varios gobiernos de Colombia desde 1929 han venido impulsando la conectividad de la Región Pacífica con el interior del país, con una mirada extensiva hacia la conquista de los mercados internacionales de la cuenca del Pacífico y en pro de la integración de las Américas, a través de la construcción de una

vía que conecte a la Costa Pacífica del Departamento del Chocó, con el interior, a la altura del Municipio de Nuquí, hasta las Ánimas para llegar al interior del país.

Esta integración ha sido y seguirá siendo un punto importante para el comercio de las naciones americanas y las condiciones geopolíticas que ofrece, reviste por lo tanto un atractivo para el sector privado y el gobierno nacional. Sin embargo, solo a partir del desarrollo de la Constitución, los grupos étnicos que eran vistos como sujetos pasivos y de baja incidencia para el desarrollo de las diferentes propuestas y alternativas de conectividad, figuran dentro de este conjunto de actores con un nivel importante de decisión, de participación e incidencia a través del derecho fundamental que encarna la Consulta Previa¹.

Por el alto interés que reviste en Colombia la Consulta Previa, en especial en el desarrollo de proyectos de infraestructura prioritaria para el desarrollo del país, el presente trabajo de investigación se centra a través de un ejercicio exploratorio, en presentar un análisis del proceso de Consulta Previa realizada para la construcción de la vía Las Ánimas – Nuquí en el Departamento del Chocó, específicamente en el tramo que corresponde al territorio del Consejo General de los Riscales en el Municipio de Nuquí entre El Alto de Copidijo y Nuquí, por medio de síntesis y análisis de información secundaria que han guiado los procesos de participación y toma de decisión de los diferentes actores involucrados en el proceso. Caracterizar y analizar el proceso de la Consulta Previa para la construcción de la vía Las Ánimas - Nuquí, posibilita entender los aspectos de mayor tensión en el diálogo que se desarrolla alrededor de la Consulta, y ubica las posiciones y los diferentes intereses que se juegan dentro de los espacios de concertación sobre la visión de desarrollo.

Desde la perspectiva del desarrollo rural, las obras de infraestructura que pretende sacar adelante la conectividad en aras de la competitividad a través del desarrollo exógeno y de la búsqueda del bienestar de las comunidades por medio de la oferta

¹ La **Consulta Previa** es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios.

endógena del país se consideran vitales y en si constitutivas al desarrollo de un país, en especial para un país de ingreso medio que busca cerrar las brechas dentro de un entorno económico mundial y de comunidades que en su aislamiento no logran tampoco establecer un modelo de vida o de economía, que les permita resolver sus necesidades básicas. La consulta previa como dialogo de visiones reviste una gran importancia teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

Desde el punto de vista de la participación:

- Se ponen de presente los instrumentos de planeación contruidos desde la visión de las comunidades, frente al desarrollo su habitad y de las relaciones con el mercado, conforme a las características de la economía local y las expectativas
 - Las comunidades identifican dentro del dialogo, los intereses y las potencialidades que para los terceros (Estado, sector privado) reviste su territorio.
 - Se establecen nuevos relacionamientos que vinculan, condiciones de alianza que trascienden de lo público a lo privado y se introduce como actor activo las comunidades.

Desde el desarrollo rural:

- Los factores de producción, sobre los cuales se concentra la economía clásica: tierra, capital y trabajo y para la modernidad donde se suma la tecnología y la informática, consideran de gran importancia la tierra como activo fundamental para el desarrollo, en este caso la tierra de las comunidades negras con título colectivo, aun estando por fuera del mercado, corresponden a un componente esencial para la trasformación y la agregación de valor. En este sentido la Consulta previa indica la consideración de una vinculación de valor nominal, por el valor de uso de la tierra, y aunque no esté determinado el valor de cambio, si implica otros arreglos institucionales, los cuales se van generando a partir del desarrollo de la Consulta.

- Otro aspecto importante es la distribución de los beneficios: Las condiciones de la Consulta permiten acercar apuestas de desarrollo y establecer parámetros para distribuir beneficios y medir riesgos. En el primer caso, el cambio del paisaje y en el uso del suelo, podría escalar la economía local o al contrario deteriorar las condiciones en las cuales se encuentran. Para el segundo caso las afectaciones que se desprenden dentro de los proyectos deben ser valoradas y la mitigación podría definir un esquema que permita capitalizar a beneficio de las comunidades o de igual manera como en el primer caso su deterioro.

Ambos aspectos deben ser calculados y determinar el curso de la consulta previa, en especial porque deben ser determinante dentro del dialogo medir y calcula los posibles cambios que son sustanciales en el desarrollo rural como: el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades del territorio colectivo afectado, la producción agrícola, pecuaria y pesquera y finalmente los activos ambientales.

De tal manera, esta investigación de tipo cualitativo se centra en dos categorías principales de análisis: la gobernanza que ejerce el Consejo Comunitario frente al proceso de Consulta y la visión de desarrollo presente dentro de la concertación y alrededor del proyecto.

Este documento está compuesto por ocho secciones. La primera sección presenta los objetivos de la investigación, se establecen los antecedentes con los cuales el lector podrá identificar los elementos claves que configura el derecho a la consulta previa y las categorías de análisis que fueron utilizadas para comprender la apuesta de la investigación.

La segunda sección pretende dar un marco desde lo teórico, donde se identifique una conceptualización, que de razón sobre los temas esenciales que están presentes dentro de un proceso de consulta previa y el estado del arte.

En la tercera sección se explica la metodología utilizada para la exploración, lo cual posibilita analizar la situación que se presentan en los procesos de consulta. Para la cuarta sección se presenta las características del Consejo Comunitario, lo cual asegura un entendimiento sobre los instrumentos que están presentes. La sección quinta presenta el caso de la consulta previa y ubica al lector sobre las apuestas que se configuran ahí.

El análisis y resultado de la investigación se desarrollan en la sexta sección, para dar lugar al séptimo capítulo que corresponde a los lineamientos, propuestos para tener en cuenta dentro de un proceso de consulta previa, para finalizar con las conclusiones en la octava sección.

1.1. OBJETIVOS

1.1.1. Objetivo General

Analizar la dicotomía existente en la determinación de la Consulta Previa de la vía Nuquí – Copidijo tramo 1 en el Departamento del Chocó y sus diferentes expresiones e implicaciones como derecho fundamental y la visión de desarrollo de los actores involucrados en el proceso.

1.1.2. Objetivos Específicos

- Establecer los elementos centrales dentro de la consulta que identifiquen la visión de desarrollo de los actores que intervienen a la luz de las teorías.
- Identificar los factores que generan consensos y disensos en la construcción de acuerdos alrededor de procesos que afectan la autonomía territorial de las comunidades negras y su posible inclusión en el mejoramiento de esquemas de gobernanza local y regional.
- Establecer un mecanismo que aproxime a la construcción de herramientas prácticas para la realización de la Consulta a partir de analizar el proceso de Consulta Previa de la vía Nuquí – Copidijo.

1.2 ANTECEDENTES

A partir de la Constitución de 1991, el Estado busca darles cabida a los grupos étnicos del país a través de diferentes instrumentos centrados en el respeto por la autonomía y autodeterminación de estas comunidades, el respeto a su cultura, y en definición de un sistema de garantías de sus derechos. A su vez, el Estado fija una serie de intereses, en los territorios de los grupos étnicos, en especial en aquellos que por su posición geográfica y sus condiciones naturales, se vuelven estratégicos para el país.

Además del reconocimiento a la ocupación colectiva de las tierras de las comunidades étnicas, la Constitución Política de Colombia establece el derecho a la Consulta Previa, mecanismo que responde al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y es ratificado en la Ley 21 de 1991, constituyéndose como un valioso instrumento que permite impulsar los derechos colectivos de las Comunidades Indígenas y Negras (Dirección Nacional de Asuntos Indígenas: 1999).

Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de la Consulta Previa (CP) como un derecho fundamental, ya que es esencial para la pervivencia de los pueblos y las comunidades étnicas, se ha convertido en un tema de controversia, pues algunos sectores la consideran como un mecanismo que obstaculiza el desarrollo económico del país, mientras que otros la ven como algo que promueve la participación de las comunidades étnicas en el desarrollo, pues busca instrumentalizar el diálogo intercultural como un instrumento jurídico que evita que se afecten las prácticas tradicionales o modos particulares de sobrevivencia de dichas comunidades (Ministerio del Interior ACDIVOCA-USAID: 2015).

No obstante, las declaraciones de altos funcionarios del Gobierno Nacional, indicando las dificultades en el avance de los Proyectos de interés nacional – Pines – debido en gran medida al trámite de la CP, dan cuenta de la falta de profundidad en el análisis del espíritu del convenio 169 de la OIT y la oportunidad de dar razón a que la prosperidad es posible si se construye con una visión que integre a grupos diferenciados,

es decir, pensar y aplicar la CP como una plataforma efectiva de relacionamiento y construcción entre actores con condiciones diferentes, y no como un juego de suma cero, donde alguien gana y alguien pierde.

Estas declaraciones parten de un estado constante de inconformidad de empresarios y dos de las entidades responsables de las actividades de infraestructura para la competitividad y de las fuentes de ingresos de la nación: El Ministerio de Transporte – INVIAS – y el Ministerio de Minas. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) por ejemplo, considera que la implementación de la CP para adelantar los proyectos, obras y actividades es percibida como una de las principales dificultades para el avance del país en materia de infraestructura.

El gremio, mediante un estudio realizado por el Centro de Estudios Económicos² en el 2015, buscó demostrar mediante una investigación de cinco casos de infraestructura, los principales problemas que aborda el sector como: I) los costos de logística para el desarrollo de la Consulta; II) los costos del recurso humano que se concentran en la planeación y desarrollo de las sesiones de trabajo con los pueblos y comunidades (a esto el estudio le suma el costo de los funcionarios públicos encargados de la coordinación de la Consulta); III) los costos de oportunidad por tener inactivo los equipos encargados de desarrollar los procesos de consulta previa, debido a la congelación y extensión de los diálogos; y IV) los costos de las consultorías para estudios específicos como los que corresponden al impacto ambiental, entre otros dependiendo de la naturaleza del proyecto.

El estudio termina argumentando que una parte de los sobrecostos encontrados, indica que el tiempo y los costos de los asesores que las comunidades exigen, se constituye como una de las principales dificultades. Además, también proponen

² LA ANIF a través de la fundación de Instituto de Ciencias Políticas Hernán Echavarría Olózaga -ICP- realizó el Proyecto de Investigación “Gestión en Infraestructura Efectos de la Consulta Previa”. El estudio se basa en cinco casos de consulta previa: 1. Proceso de Consulta Previa del Proyecto de Construcción de la Segunda Calzada Loboguerrero-Mediacanoa. Sector 1 Tramo 7; Proceso de Consulta Ruta del Sol Sector 3; Proceso de Consulta Previa Proyecto de Profundización y Ampliación Canal de Acceso a la Bahía de Cartagena; 4. Proceso de Consulta Previa para la declaratoria del Parque Nacional Yaigojé – Apaporis.

algunos aspectos a nivel de conclusión, que aunque no fueron abordados dentro de la investigación, pueden servir de base para una mejor actuación dentro del proceso de Consulta a los pueblos y comunidades étnicas:

a) Se debe construir una política pública de relacionamiento con los pueblos indígenas y los grupos étnicamente diferenciados.

b) Se requiere de una adecuación institucional que posibilite la operación del proceso.

c) La implementación de la Directiva Presidencia No. 10 de 2013³, cobra importancia debido a que desarrolla un mecanismo de coordinación entre entidades.

d) El proyecto de Ley estatutaria de Consulta Previa es un instrumento que podrá regular los procedimientos de la Consulta Previa.

e) Definir el manejo económico de la Consulta podría resolver los sobrecostos que se presentan dentro de la implementación de este mecanismo.

f) Sobre los terceros acompañantes imparciales, la ANIF fija la posición de no permitir la injerencia de consultores ni asesores para los pueblos y comunidades étnicas.

Entre tanto, los pueblos y comunidades étnicas en su visión sobre la CP, parten en su análisis de varios aspectos que no son considerados por los gremios; uno de ellos es la caracterización de algunas comunidades, las cuales están identificadas por: a) el riesgo de extinción de algunos pueblos por la injerencia de los proyectos en sus formas de vida; b) los pueblos en situación de desplazamiento, que por su condición están ausentes de sus territorios; c) los pueblos en aislamiento voluntario y no conectados, que presentan una alta vulnerabilidad.

Desde lo procedimental se encuentran falencias en el respeto y reconocimiento a la autonomía para decidir sus formas de organización y administración del territorio donde están cobijados los ritmos y los tiempos que los pueblos y las comunidades requieren

³ La directiva Presidencia No. 10 de Consulta Previa es una guía procedimental que busca regular la coordinación interna de las entidades públicas involucradas, a efectos de garantizar la integración de las competencias correspondientes y la distribución eficaz de los recursos, así como la eficiente circulación de la información relevante, la transparencia en los procesos, y permitir el seguimiento al cumplimiento de los deberes de las entidades responsables.

para tomar decisiones y conversar sobre los condicionamientos externos. Así pues, la falta de conocimiento sobre las particularidades de los diferentes pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas, generan improvisaciones que luego son descargadas dentro del análisis de responsabilidades en la CP.

1.2.1. Situación de la Consulta Previa en Colombia y la exigencia de estándares internacionales.

El proceso de la CP viene siendo implementado en el país desde el año de 1991, en algunos casos con dificultades en torno a la metodología y en otros casos por el alcance que esperan y conciben las comunidades, sus expectativas y la búsqueda de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

El artículo 330 de la Constitución Nacional, reconoce el gobierno propio de los pueblos indígenas y pone a cargo la consideración de respetar sus reglamentos y sus normas de origen, las cuales están basadas en sus usos y costumbres. De igual manera, la Ley 70 de 1993 que reglamenta el artículo 55 transitorio de la Constitución Nacional, considera y reconoce los territorios colectivos de las comunidades negras que habitan las áreas baldías y ribereñas de la cuenca del pacífico y aquellas similares, de igual manera amparadas por sus usos y costumbres. Los mandatos constitucionales reconocen la diversidad de culturas en el suelo colombiano; muestra de ello, son los primeros 7 artículos de la carta principal del país que expresan el carácter pluriétnico y multicultural que se registra y por otro lado el artículo 8 que indica el deber del Estado de protegerlo.

La adopción mediante la ley 21 de 1991, la cual ratifica el convenio 169 de la OIT, constituye un puente importante en el diálogo intercultural y el mejoramiento de las relaciones entre el Estado y los grupos étnicos. Según la jurisprudencia de la corte constitucional, la Consulta Previa se constituye como un derecho fundamental, dado los derechos territoriales que de ahí se esgrimen y de ahí la pervivencia de las comunidades étnicas que dependen de estos.

No obstante lo anterior, la tensión existente entre lo que ordenan las normas y lo que en realidad se aplica, sumado a las dificultades de la institucionalidad en torno a la identificación de las comunidades que deben participar en el proceso de Consulta, es decir, el reconocimiento de la comunidad que debe ser sujeto dentro del proceso de Consulta y la falta de personal del Ministerio del Interior con conocimiento, que por lo general se presenta con información precaria sobre los territorios colectivos, han generado en algunos sectores del Gobierno y del sector privado la percepción de un proceso lento, costoso y que su realización constituye un requisito difícil de cumplir, constituyéndose por lo tanto como un obstáculo para los intereses de desarrollo del país. Esa fue la conclusión a la que llegó el estudio de 5 casos de Gestión en infraestructura - efectos de la CP⁴ -, que se concentró en establecer los costos que son considerados como “extraordinarios” y el tiempo que se requiere para adelantar el proceso. No obstante, considera que si bien en un mundo globalizado no es posible avanzar hacia el desarrollo sin una infraestructura de calidad, tampoco es posible hacerlo sin el respeto de los derechos fundamentales de los pueblos étnicamente diferenciados.

El estudio parte de la consideración de un modelo de costos según las condiciones que se presentan en los cinco estudios, donde se tuvieron en cuenta los costos en los cuales se incurre para el desarrollo de las fases de la Consulta, representados así: costos de logística; de recurso humano de la empresa interesada; de consultoría; costos de oportunidad y como aspectos particulares se tiene en cuenta los tiempos de retraso.

El estudio concluye que es en la fase de acuerdos, correspondiente a la logística, en donde se aprecian los mayores sobrecostos, pues son los días en los que el tiempo de los profesionales vale más en comparación a otras actividades. Otro punto es la evaluación de los costos de oportunidad, ya que los retrasos de la obra afectan el presupuesto general del proyecto.

⁴ Investigación realizada por el Centro de Estudios Económicos de la ANIF y el Instituto de ciencias políticas Hernán Echavarría Olózoga. p. 10-21.

Y es que es precisamente dentro de los acuerdos que se definen los aspectos más importantes de la Consulta, pues es la instancia para fundamentar las posiciones frente a los intereses de cada uno de los actores. Ha sido la corte quien ha alertado en esta parte sobre el carácter de la consulta como derecho fundamental, dado además por la relación entre los derechos territoriales y culturales, así como también la capacidad que debe tener el Estado por lograr su consentimiento previo, libre e informado.

De ahí que no puede definirse este derecho como un obstáculo para el desarrollo del país, pues es la misma constitución que indica que se debe establecer un diálogo, donde primen las relaciones interculturales. Otra conclusión a la que llega el estudio es que se requiere de un sistema nacional georreferenciado sobre comunidades étnicas, lo anterior debido a las dificultades que se presentan en la obtención de la certificación sobre la presencia de comunidades étnicas y la falta de información sobre sus características, lo cual amplía aún más el tiempo para el inicio del proceso de Consulta y durante la misma.

El estudio no fija una posición frente a las prácticas del sector, referente a su actuación y la falta de involucramiento de las comunidades en los beneficios de los proyectos, solo determina que el abandono del Estado y la presencia de actores externos (asesores) hacen vulnerable a las comunidades frente a los procesos de Consulta. Además, el estudio no indica que los proyectos que requieren licencia ambiental deben tener en cuenta también las inquietudes sobre los impactos por parte de las comunidades, aspecto que deben ser tenido en cuenta por las instituciones que participan en el proceso (Rodríguez: 2014).

Por otra parte, las comunidades étnicas consideran las siguientes barreras que impiden el desarrollo de la Consulta de manera adecuada (OXFAN, CNOA, ONIC 2011: pg. 9-10):

- El estado tiene debilidades y retos enormes para proteger el derecho a la CP

- No hay capacidad del Estado para garantizar el derecho a la CP: falta el personal adecuado, debidamente capacitado y recursos económicos para acompañar a las comunidades

- No existe un marco legislativo ni un procedimiento construido participativamente con grupos étnicos que garantice el derecho a la CP de medidas administrativas y legislativas.

- Los grupos étnicos parten de condiciones socioeconómicas débiles
- Está vigente la presión del conflicto armado
- Existen asimetrías de información entre las partes
- Hay diferencias entre las partes sobre lo que es CP y el consentimiento libre, previo e informado

- Los procedimientos se surten atendiendo a los tiempos del gobierno o de los interesados, sin tener en cuenta las costumbres de los grupos étnicos

- Hay desconocimiento de las autoridades legítimas y representativas del grupo étnico implicado

- En ciertos casos no se toma en cuenta la presencia de grupos étnicos y no se titula la tierra para evitar el deber de consultar con la población implicada

- En ocasiones los procedimientos implementados no tienen los sistemas internos de toma de decisiones de los grupos étnicos

- La implementación actual que hace el Estado colombiano de los procesos de CP no garantiza el consentimiento libre, previo e informado.

A nivel internacional es importante mencionar que en 1957 la OIT adoptó el convenio 107, donde se consagraron algunos derechos para los pueblos indígenas sobre sus territorios, sin embargo, es a partir del convenio 169 de 1989 donde aparece el derecho a la Consulta como un mecanismo de protección de los pueblos indígenas y tribales de los países independientes. La guía para la implementación del convenio, parte de considerar la importancia de proteger a estas comunidades de las afectaciones de medidas legislativas y administrativas y de dar respuestas a las diferentes inquietudes que presentan los Estados interesados.

La guía para la implementación de la CP indica que el Convenio exige que se permita la libre participación de los pueblos indígenas en todos los niveles de la formulación, implementación y evaluación de las medidas y programas que los afecten directamente. Por otra parte, la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas adquiere especial relevancia en los siguientes casos:

- Al prever medidas legislativas o administrativas (artículo 6(1) (a))
- Antes de proceder a la prospección o explotación de los recursos del subsuelo (artículo 15(2))
- Al considerar la enajenación de las tierras de pueblos indígenas o la transmisión de sus derechos sobre estas tierras a personas extrañas a su comunidad (artículo 17)
- Con anterioridad a la reubicación de los pueblos indígenas, que sólo deberá efectuarse con el consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa (artículo 16)
- En la organización y funcionamiento de programas especiales de formación profesional (artículo 22)
- En las medidas orientadas a enseñar a leer y escribir a los niños en su propio idioma indígena (artículo 28).

Por otra parte, el Convenio núm. 169 contiene numerosas referencias al concepto de participación presentes en diversas áreas (artículos 2, 6, 7, 15, 22, 23). Asimismo, existen otros términos en el Convenio que se emplean para referirse a la participación:

- Obligación de “cooperar” con los pueblos indígenas (artículos 7, 20, 22, 25, 27 y 33)
- Obligación de no tomar medidas contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos indígenas (artículo 4)
- Obligación de buscar “el consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa” de los pueblos indígenas (artículo 16)
- Derecho de ser consultados a través de “instituciones representativas” (artículo 6).

Dentro del contexto del Convenio 169, la obligación de garantizar que se efectúen las consultas adecuadas recae sobre los gobiernos y no en particulares o empresas privadas. El Estado es el responsable de garantizar que se tomen las medidas de consulta y participación necesarias. De ahí que se puede indicar que existe una situación irregular cuando las entidades privadas asumen responsabilidades en el desarrollo del proceso, lo cual ha generado grandes desaciertos en las determinaciones, que posteriormente son falladas por las altas cortes.

“La consulta previa es un derecho fundamental a través de la cual se protegen otros derechos, pero contrario al propósito con que fue creada, se ha llevado al mercantilismo; porque el territorio y todos los derechos que se ponen en juego en una consulta se volvieron objeto de negocio económico. De esta manera también se ha contribuido al despojo y a la desterritorialización de los pueblos afrodescendientes del país”.

Comunidades negras de Palenque, El Congal Buenaventura, septiembre 2011.

En una revisión realizada por la oficina del alto comisionado para las Naciones Unidas⁵ se indica, por ejemplo, que para el pueblo Kogui, las autoridades y las comunidades han dejado de lado sus propias responsabilidades. Hace alusión a los grandes y dispersos intereses con los cuales los pueblos han tenido que lidiar y aplazar sus propias agendas.

Son también muy conscientes que, ante el incumplimiento del Estado en sus responsabilidades para cubrir las necesidades básicas, la relación con los privados se torna más en un diálogo de beneficios que de salvaguardas para proteger el derecho a ser consultados. Finalmente, uno de los aspectos neurales que identifican los pueblos y las comunidades étnicas corresponde a la realización de las certificaciones sobre la presencia de estos pueblos o comunidades étnicas.

⁵ La ONU realizó entre los años 2011 y 2013, 82 diálogos regionales a más de 3300 personas de los diferentes pueblos y comunidades étnicas de Colombia. La relatoría de estos diálogos se encuentra registrada en el documento publicado “Voces y palabras mayores de los pueblos étnicos de Colombia sobre el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado”.

De igual manera, las autoridades y los líderes de los pueblos y comunidades afros han venido construyendo una serie de recomendaciones para el desarrollo de la Consulta Previa:

a) Las consultas deben ser realizadas desde que surge la idea del acto o del proyecto o actividad, el gobierno no debe llegar con un documento del proyecto elaborado. Esto garantizaría el carácter previo a la Consulta.

b) Cuando no se encuentren claramente identificadas las garantías del proceso de Consulta de manera libre y con el respeto de la autonomía, no se debe iniciar dicho proceso. Esta condición define la libertad de los pueblos y las comunidades étnicas, así como también la autodeterminación para adelantar estos procesos. Se colige de ahí el respeto por las normas internas de estas comunidades como los protocolos y las leyes de origen.

c) Los objetivos de la Consulta y, en totalidad, del Plan de Ordenamiento Ambiental (POA), deben ser ampliamente expuestos y permitir de manera previa su revisión. De igual manera, las garantías para el conocimiento, la información constante, las convocatorias y demás aspectos comunicacionales, son esenciales para el desarrollo de la Consulta.

d) La participación es un asunto neural dentro del proceso de Consulta. Consideran fundamental la participación de las diferentes autoridades (de gobierno, espirituales, sociales, culturales) así como también las organizaciones internas de base y los asesores.

e) Consideran importante que la coordinación esté en cabeza del Ministerio Público y no del Ministerio del Interior.

f) De igual manera indican que las empresas no deben realizar la Consulta Previa.

Otras recomendaciones identificadas corresponden a los aspectos de regulación sobre el derecho a la Consulta Previa (CODHES: 2012):

g) La creación de un observatorio que haga seguimiento y sistematice las buenas prácticas que se desarrollan dentro de los procesos y los aspectos doctrinarios de CP.

h) La creación de un observatorio en el Ministerio del Interior para que se acopien todos los actos legislativos. Se plantea presentar al congreso para identificar previamente cuáles requieren ser consultadas.

i) El diseño de un Protocolo de actuación por parte de la Defensoría del Pueblo para el acompañamiento en el proceso de CP.

j) El acompañamiento técnico es importante para asegurar el entendimiento de los POA por parte de los pueblos y comunidades étnicas. Consideran que en este aspecto la participación de la cooperación brinda mayores garantías en la neutralidad del proceso.

Lo anterior indica que mientras para las empresas y el gobierno la CP es un asunto procedimental, inevitable y obligado, para las comunidades es un diálogo intercultural de distintas visiones del desarrollo de las condiciones de vida, que deben ser valoradas y respetadas. El centro de las tensiones entre los actores que intervienen dentro del proceso de la CP está en la gobernanza de los pueblos y grupos étnicos, lo cual representa dos retos:

- Consolidar la realización de los acuerdos logrados en la protocolización de la Consulta, lo cual indica la posibilidad de que en medio de la compensación, las medidas de mitigación y las acciones que se concreten dentro del proceso, se afiance la autoridad dentro del territorio.

- Que la visión de desarrollo de los territorios étnicos esté dentro de una apuesta mayor e integrada a otras iniciativas. Lo anterior abre la posibilidad de ampliar el debate de ideas frente al desarrollo con las oportunidades que indican diferentes perspectivas desarrollistas o también de las posibles amenazas que llegan según la perspectiva de vida y de desarrollo.

Los abordajes procedimentales, que son el centro de las preocupaciones de las empresas y del gobierno, no poseen una estructura uniforme ni en el proceso, ni de manera previa por parte de las entidades públicas, las privadas y en muchos casos en el mismo pueblo o comunidad étnica. Cada actividad se realiza con procesos de

planificación muy mínimos y de ahí es posible extraer parte de las dificultades desde cada unidad interesada.

Para el desarrollo de la CP correspondiente a la vía Nuquí- Copidijo se avanzó con la protocolización de esta. Este tramo corresponde al Consejo Comunitario General Los Riscales como organización y autoridad representante de las comunidades, pero debido al acuerdo que involucra a las demás fuerzas vivas del Municipio se unen con el Colectivo Afrochocó.

La protocolización se logró sacar adelante después de casi 4 años de trabajo, en donde el diálogo encontró acercamientos de posturas entre los tres actores, debido a que para las comunidades la obra posibilita la salida al mar de la población que se encuentra en el centro del Departamento y por su puesto la conexión de estas comunidades con el resto del país.

El proyecto hace parte del Plan de expansión de la Red Nacional de Carreteras y se encuentra consignado dentro el Conpes 3389 de 2005. Documento de política que indica la importancia de la vía, así como también informa sobre los trámites para la adquisición de la licencia ambiental y los estudios que la preceden. Dentro del proceso de consulta, se han realizado diferentes consideraciones y han intervenido actores que también presentan apuestas disimiles.

De esta manera, se plantea como problema para esta investigación la necesidad de crear conocimiento específico sobre los mecanismos, especificidades y trayectorias de procesos de Consulta Previa que permitan dinamizar de manera efectiva la aplicación de este instrumento. En ese orden la presente investigación pretende responder a los siguientes interrogantes:

¿De qué manera los procesos de CP integran las diferentes perspectivas de desarrollo de los actores presentes dentro de la construcción de la vía Nuquí- Copidijo?

¿Cómo se presenta la dicotomía entre el derecho a la CP como derecho fundamental y la visión de desarrollo del consejo Comunitario General Los Riscales?

¿Qué mecanismos podrían ser mejorados para el desarrollo del proceso de la CP a partir del caso de la construcción de la vía Nuquí – Copidijo?

1.3. JUSTIFICACIÓN

Dentro de un proceso de CP se presentan varios instrumentos que condicionan de manera predeterminada el ejercicio y que no son tenidos en cuenta antes del proceso de consulta por parte de los agentes interesados en su desarrollo. Por ejemplo, los planes de manejo de recursos naturales, los reglamentos y protocolos internos donde se relaciona la forma y los mecanismos de gobernanza, el modelo autónomo en el aprovechamiento, la preservación y la forma de uso de los recursos naturales, el plan de etnodesarrollo que concentra los sueños y expectativas de los habitantes del territorio colectivo en cuanto a su apuesta de desarrollo y finalmente la definición de las áreas que ordenan para la sustentabilidad y el uso racional del ecosistema.

Estos instrumentos que por lo general no son valorados, ni incluidos dentro de las actividades de planeación y desarrollo de la Consulta, deberían ser requeridos por las autoridades nacionales, en especial el Ministerio del Interior, para sacar adelante la Consulta de manera óptima y racional.

En lo relacionado con las medidas administrativas, las entidades encargadas de desarrollar la parte instrumental de la Consulta son el Ministerio del Interior a través de las Direcciones que atienden los asuntos étnicos, y la Dirección de Consulta Previa junto con la Defensoría del Pueblo. Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del ANLA, debe generar el acto administrativo que da soporte al desarrollo del proyecto a consultar, es decir, la licencia ambiental.

Frente al tema de la presente investigación, es al Ministerio de transporte a través de INVIAS, que corresponde iniciar con los trámites necesarios a la solicitud de la licencia ambiental. Las normas y los procedimientos son claros en cuanto a las actuaciones de cada uno de los agentes, sin embargo, las consideraciones y análisis frente a la visión de

desarrollo y cómo esta puede llegar a afectar la vida de la comunidad, no son revisadas previamente cuando se va a realizar el ejercicio de Consulta y solo se consideran los posibles impactos ambientales, dejando de lado las consideraciones culturales y de conservación del patrimonio inmaterial.

Cada actor institucional posee además una cultura corporativa distinta, que se hace evidente durante el desarrollo del proceso, indicando una importante limitante para sacarlo adelante. Sin embargo, esta limitación no solo se presenta entre las entidades. Al interior de las mismas comunidades se evidencian diferencias y desacuerdos en el momento de sacar adelante las sesiones de concertación y los pasos de la Consulta, aun cuando tienen su plan de etnodesarrollo y reglamentos internos.

Es así como la CP para la vía Nuquí - Las Ánimas desarrollada con el Consejo Comunitario General los Riscales, evidenció varios inconvenientes y disparidades no solo entre los intereses que promueven las políticas públicas nacionales, los planes de desarrollo departamental y municipal con el Plan de etnodesarrollo del Consejo Comunitario, sino también entre los mismos miembros de las comunidades. Por ejemplo, el último paro cívico realizado en el año 2016 en el Departamento del Chocó, consideró dentro del pliego para el levantamiento de la acción colectiva, la urgente terminación de la vía, mientras que para el Consejo Comunitario, la construcción de dicha vía iba a generar unos impactos que terminarían por desviar los propósitos del Plan de Etnodesarrollo.

De acuerdo con este Plan, el desarrollo de la infraestructura en comunicaciones debe concentrarse en mejorar la comunicación aérea y marítima, e indica que el Estado colombiano, si bien reconoce los derechos legales de las comunidades negras, mantiene una relación ambigua porque no dispone de los recursos económicos para implementar estas mejoras, pero sí para sacar adelante proyectos que podrían expulsar a las comunidades de sus territorios, como se espera que pase con la vía. (Plan de Etnodesarrollo Visión de Vida de las Comunidades Negras del Golfo de Tribugá 2007-2020).

En términos del desarrollo rural, el plan le da una relevancia superior a la conservación de los recursos bióticos presentes en el territorio, lo cual hace indicar que la visión de desarrollo se encuentra enmarcada en un modelo de desarrollo étnico territorial, con un eje fundamental la diversidad biológica y cultural. Lo determinante entonces en este modelo, no es la competitividad y la inclusión hacia una economía de mercado, es precisamente la conservación del ecosistema y un estado de pervivencia basado en la valoración de los activos ambientales como valor de uso y no como valor de cambio.

2. MARCO CONCEPTUAL Y ESTADO DEL ARTE

2.1 MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual de la presente investigación se basa en dos aspectos esenciales que ayudan a entender las condiciones bajo las cuales se desenvuelve un ejercicio de Consulta. El primer aspecto se basa en la exploración de la CP que ejercen los pueblos y las comunidades étnicas en desarrollo de un derecho fundamental que salvaguarda sus intereses y pervivencia.

Para tal fin se consideró ahondar en la categoría de análisis de la Gobernanza. Para el segundo aspecto, que consideramos es el elemento práctico para entender la visión de desarrollo implícita dentro de un ejercicio de Consulta, se consideró como categoría de análisis el Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta los distintos intereses que se concentran en el territorio y que son presentados dentro de un espacio de Consulta.

2.1.1 La Gobernanza para la coordinación entre autoridades

El término Gobernanza ha tenido una serie de transformaciones: para Rhodes, (Rhodes: 1994) por ejemplo *“Estipula que la gobernanza se refiere a redes autoorganizadoras e interorganizacionales”*. El autor argumenta *que los mercados son complementarios a las redes* y para eso existe la condición jerárquica dentro de la estructura que gobierna, la cual tiene la autoridad de asignar recursos y ejercer control y coordinación sobre los mismos.

Según el autor *“La gobernanza implica una transformación de las estructuras institucionales formales. Las estructuras de gobernanza gozan de diversos niveles de autonomía respecto al aparato político administrativo, no obstante el Estado conserva una capacidad imperfecta e indirecta para dirigir estas estructuras y fundamentalmente las redes”*.

Para entender la construcción y el desarrollo de las redes, (Navarro: 2002) citando a (Börzel, 1998) indica que existen dos “escuelas” en el campo del concepto de “red” de políticas (*policy networks*). Una de ellas, la que Börzel llama la “escuela de intermediación de intereses”, emplea el concepto de “red” como noción genérica en la que se incluirían todas las diferentes formas de relaciones entre los grupos de interés y el Estado. La otra, la “escuela de gobernanza”, concibe las redes como una forma específica de gobernanza, como mecanismo para movilizar los recursos políticos en situaciones en que dichos recursos están repartidos entre actores públicos y privados. La primera, por tanto, acuña un concepto más genérico de red, abarcando más tipos de situaciones, pues lo aplicaría a toda clase de relaciones entre actores públicos y privados. La segunda, por su parte, utiliza un concepto de red más restringido que sólo engloba una forma específica de interacción entre actores públicos y privados: aquella basada en una coordinación no jerárquica.

Dentro de la estructura de los consejos comunitarios, el desarrollo de redes ha tenido una condición de origen en común, la protección de la cultura, el intercambio de productos y la protección del medio ambiente. Estas condiciones han constituido un elemento central para ser reconocidas por el Estado como grupo étnico y sobre este elemento de cimiento la importancia de salvaguardar el derecho a la Consulta Previa.

Sin embargo es importante tener en cuenta que parte de las debilidades de esta estructura son las condiciones de gobernabilidad bajo las cuales opera, según Basallo (2010) *aunque desde el discurso oficial se habla de los Consejos como el resultado del “reconocimiento” de las estructuras comunitarias preexistentes entre los pobladores del Pacífico, en realidad los consejos comunitarios se constituyen en una figura de autoridad nueva entre estas comunidades. Ello, en virtud de que en la historia de las comunidades negras no existe un registro de formas tradicionales de autoridad en el manejo de los espacios colectivos o en el control social, que potencie estas nuevas formas de gobierno. En tal sentido, el bajo nivel de reconocimiento de los consejos entre las comunidades, el cual redundo a su vez en una débil gobernabilidad de los mismos, encuentra su explicación en el origen del consejos como una invención derivada de la Ley 70, donde*

el consejo aparece como una proyección del cabildo indígena, y el territorio colectivo, como el espejo del resguardo.

La Gobernanza según Rhodes *implica la existencia de redes inter-organizadas auto-organizadas*, en estas existe una interdependencia debido a la necesidad de intercambiar productos y negociar apuestas comunes. Por lo tanto las políticas públicas serían formuladas y desarrolladas por actores interdependientes. Según Lechner (1997) *el trabajo con redes no necesariamente implica una desestatización, al contrario el trabajo con las redes posibilita resolver el requerimiento de la regulación por parte de la sociedad civil, sin embargo estas redes no son aptas para la representación la coordinación mediante redes radica pues en cierto equilibrio entre sociedad y Estado. Ambas tendencias -por un lado diversidad y fortalecimiento de la sociedad civil y por otro redimensionamiento de la acción estatal- impulsan una transformación de la política.*

Conforme al concepto Mayntz (2001:3) sostiene que *aun cuando el Estado puede delegar la toma de decisiones a organizaciones autorreguladas, conserva el derecho de ratificación legal y la posibilidad de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz.*

Esta consideración de Gobernanza permite acercarse a una misión de administración conjunta del territorio, donde el Estado transfiere parte de sus funciones a una organización autorregulada y autónoma, lo que posibilita desarrollar un ejercicio democrático en el desarrollo de políticas públicas como el desarrollo de proyectos de infraestructura.

Según los autores, se puede interpretar que la clave del ejercicio de gobernanza está en el cómo se da la participación y en los instrumentos que se utilizan para la toma de las decisiones que les atañen o que inciden para el cambio de vida de las comunidades.

La gobernanza configuraría un aspecto que logra reunir actores distintos, que se presentan dentro de un ejercicio de Consulta Previa, con múltiples propósitos, sin embargo, la eficiencia en el uso del derecho también requiere asumir la jerarquización para lograr un solo objetivo dentro de un escenario de Consulta.

2.1.2 Desarrollo Sostenible y Sustentable como apuesta de las Comunidades

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente indicó que hay dos tendencias que caracterizan el actual milenio: Mientras que los ecosistemas cada vez se encuentran más amenazados, la mayor parte de la humanidad se encuentra en extrema pobreza, por lo tanto, debe ponerse mayor atención a las pautas de consumo de los más ricos. De otro lado la transformación del mundo es cada vez más acelerada unido con el aumento desmesurado de la población (PNUMA, 2000).

Se considera de esta manera avanzar hacia la construcción de modelos de desarrollo que permitan organizar estrategias que consideren la existencia humana y de todo ser viviente. Bajo esta premisa se construyen conceptos que busquen dar respuestas inmediatas debido a que los cambios se presentan de manera global, es decir, terminan afectando al mundo entero sin importar el grado de desarrollo de una nación.

Es así como el concepto que emerge es el de Desarrollo Sostenible, cuya génesis corresponde al movimiento ambientalista, en un momento que se toma conciencia sobre la condición limitante de los recursos naturales y la necesidad de generar la conciencia sobre un futuro en el que las nuevas generaciones puedan disfrutar de un medio ambiente saludable y suficiente para satisfacer sus necesidades más básicas.

La Asamblea de las Naciones Unidas en la cumbre de Río de Janeiro realizada en 1992 da a conocer el informe *Nuestro Futuro Común*, el cual se le conoce como el informe de Brundtland de la Comisión Mundial sobre el medio ambiente, cuya publicación fue en 1987; el informe proclamó el desarrollo sostenible como un objetivo central de la política económica. Según la comisión *el desarrollo sostenible es aquel que es capaz de cubrir las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.*

Los procesos de planeación y ordenamiento de los territorios constituyen la instrumentalización del desarrollo sostenible. De ahí la importancia de la participación de las comunidades en la determinación y la visión de desarrollo que consideran conforme a su experiencia e intereses de vida.

El trabajo de construcción del itinerario colectivo está basado en la construcción de una identidad común y debe tener elementos de amplia participación (Bosier, 1997). Son las condiciones del ecosistema y sus usos los elementos determinantes para construir una visión, no obstante, también es fundamental tener en cuenta la misma escases de los recursos para la pervivencia.

Cuando los recursos naturales pasan hacer una mercancía de alto valor y con ello emergen otro tipo de relaciones comerciales en los territorios, se introducen otra serie de categorías que explícitamente fundamentan y determinan los procesos de planeación y el ordenamiento de los territorios.

El nuevo orden de las cosas, pone a las comunidades en una dicotomía: por un lado, se presenta la posibilidad de salir de las condiciones de pobreza representada en la falta de acceso a servicios básicos; por otro lado, está el salvaguardar los ecosistemas que poseen. Se construyen entonces nuevos paradigmas. En un sistema universal y homogéneo, existe un permanente proceso interactivo entre los sistemas ambientales y los sistemas humanos. Pero es un proceso que solo será viable y perdurable en la medida que se produzca la integración co-evolutiva entre medio ambiente – desarrollo y economía –ecología. (Jiménez, 2003).

Las comunidades rurales en los países pobres han sido foco central de intervención por parte de agencias de desarrollo, cuya dinámica de recuperación ancestral para la conservación y definición de los usos dentro de sus territorios, sustenta la base de su desarrollo. La tendencia mundial de apoyar a los países en desarrollo, radica en el reconocer el grado de dependencia que las comunidades pobres tienen del medio ambiente, que se constituye en su medio de vida, ya que su economía se basa en su aprovechamiento. (Glover, 2010).

De ahí que la valorización del medio ambiente, especialmente en situaciones de escasez, puede convertirse en un referente importante, pues el valor indica que puede entrar en la comparación entre bienes, además de los costos de oportunidad. Esto puede representar una medida comparativa que permite darle precio a lo que constituye una mercancía que puede ser transable. Los bienes y servicios ambientales no son comprados o vendidos en los mercados en forma habitual... la cantidad que las personas estarían dispuestas a pagar debe ser inferida en forma indirecta (Glover, 2010).

La crisis ambiental a nivel mundial ha puesto desde la década de los setenta las consideraciones de lo sustentable. No obstante las comunidades tradicionales han adoptado de manera natural, modos y medios sustentables que aun trasformando el paisaje, logran asegurar condiciones productivas necesarias para la reproducción de su fuerza de trabajo.

La globalización de los mercados define una serie de exigencias que constituye un factor de riesgo de los sistemas tradicionales productivos, que de manera consuetudinaria comparten las comunidades campesinas rurales, en especial las comunidades étnicas. Según Leff (1998) *el concepto de sustentabilidad se origina del reconocimiento de la función que cumple la naturaleza como soporte, condición y potencial del proceso de producción*. A partir de esta concepción se gestan las estrategias de ecodesarrollo.

Otro aspecto son las condiciones autónomas de las comunidades afrocolombianas, logradas dentro de esquemas de apropiación territorial y usos de sistemas tradicionales. En ese sentido Leff et al afirma que *la cuestión ambiental problematiza las bases mismas de la producción; apunta hacia la desconstrucción de los paradigmas económico de la modernidad y a la construcción de futuros posibles, fundados en las leyes de la naturaleza, en los potenciales ecológicos y en la producción de sentidos sociales la creatividad humana*.

Es así como los Planes de etnodesarrollo, los planes de manejo ambiental y elementos de planificación para controlar la carga ecoturística, dan cuenta de la

importancia que para los Consejos Comunitarios reviste la sustentabilidad en el desarrollo.

El Plan indica un modelo sostenible y sustentable basado en la capacidad del territorio para cumplir con las demandas de las comunidades que lo habitan. Uno de las condiciones que deben ser determinantes son las demandas por alimentos. La conexión vial presume un aumento de población que ingresa y sale de la zona, en ese sentido debería ser previsible que estas demandas requieran de modelos de producción diferentes a los que las comunidades desarrollan, cuya característica es sostenible, Moyano (www.reis.cis.es) citando a Brkacich considera seis factores que indican el concepto de alimentación sostenible 1) *contabilidad ambiental (identificación de los límites biofísicos)*; 2) *productividad (producción por unidad de superficie)*; 3) *capacidad de carga (máximo tamaño de la población que el medio ambiente puede soportar de una manera continuada)*; 4) *viabilidad de la producción (viabilidad a largo plazo de las unidades de producción agrarias, bien explotaciones o grupos de explotaciones)*; 5) *abastecimiento y seguridad en la producción (autosuficiencia en la producción alimentaria como clave de la estabilidad política y económica)*; 6) *equidad (seguridad alimentaria intergeneracional, incluyendo una distribución equitativa de los alimentos)*

Lo anterior indica que las estrategias de las comunidades, definidas dentro de su sistema de planeación debe considerar la construcción de un modelo que de manera sostenible, establezca las nuevas condiciones que llegan con la construcción de la vía.

Leff (1998), indica que *Los saberes etnobotánicos y las etnociencias se inscriben en la construcción de un paradigma de productividad ecotecnológica, tomando como base los saberes locales como formas de arraigo en el espacio territorial y como procesos de movilización social a través de la construcción de utopías fundadas en las significaciones culturales, las identidades étnicas y potenciales ecológicos.*

Desde esta consideración, las prácticas culturales de las comunidades afrocolombianas asentadas en los territorios colectivos, han posibilitado la sostenibilidad y la sustentabilidad en la medida en que han logrado garantizar la preservación de los recursos naturales para las poblaciones venideras dentro y fuera de su área de influencia.

Sin embargo, el gran paradigma del desarrollo plantea las posibilidades de permanecer en el territorio con otros indicadores que no son solo inherentes a los aspectos propios de la cultura.

En la región del Pacífico, la apuesta de desarrollo involucra los temas inherentes al etnodesarrollo como una acción colectiva que, en primera medida, contextualiza las condiciones de la resistencia en medio de la guerra, y en segunda instancia, expone la autodeterminación como plataforma política para definir una autoridad nueva en los territorios colectivos, que represente los intereses de las comunidades rurales.

La sostenibilidad es considerada en la medida que los recursos naturales y las prácticas culturales de manera conjugada, logren brindar a las comunidades posibilidades para su permanencia. No obstante, este propósito considerado en el Plan, existe una gran dispersión de intereses debido a que aun con una visión de etnodesarrollo construida colectivamente, los proyectos impulsados por el Estado logran confrontarlas y desbaratar los intereses de construcción de un modelo colectivo para lo colectivo.

Estos aspectos configuran bases importantes para ser relacionadas con la normatividad especial para la protección de los grupos étnicos, la cual está representada en la Ley 21 de 1991, norma que recoge el convenio 169 de OIT y de manera específica para las comunidades negras en la ley 70 de 1993. Ambas normas concentran las apuestas y expectativas que estas comunidades consideran frente a su visión de desarrollo, y son la garantía para la protección de la cultura, la promoción de los derechos económicos y culturales, definiendo como instrumento el derecho a la Consulta Previa.

El artículo 2 de la Ley 21, por ejemplo, indica que los gobiernos deberán promover de manera efectiva los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos, respetando su identidad cultural, las costumbres y sus tradiciones. De igual manera, el artículo considera que los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas.

2.1.3 La Consulta Previa: Un Derecho y un deber para ejercer la Gobernanza y Asegurar el Desarrollo Sostenible

La CP es un derecho fundamental de los grupos étnicos, el cual trata de definir dos aspectos. El primero, el derecho fundamental a la participación de los grupos étnicos en las decisiones que los afecta; y el segundo, como un medio para proteger la integridad étnica y cultural de estos grupos (Corte Constitucional SU 80- 039). Por otro lado además de ser un derecho fundamental, también se convierte en un trámite obligatorio que debe ejecutarse de acuerdo con los usos y costumbres de cada grupo étnico cada vez que se pretendan tomar decisiones que afecten a estas comunidades en procesos que adelante el Estado como:

- Medidas administrativas, como por ejemplo la expedición de una licencia ambiental para la explotación de recursos naturales y la declaración de áreas de reserva ambiental entre otras.

- En materia de asuntos ambientales, se debe adelantar el proceso de Consulta Previa para proyectos de exploración, prospección y explotación de recursos naturales no renovable. De igual manera, debe ser realizada como un requisito dentro del trámite de Licencias ambientales para la realización de proyectos, obras de infraestructura, investigaciones en los territorios étnicos, actividades productivas de alto impacto y en la erradicación de cultivos de uso ilícito (Sentencia 383 de 2003 de la Corte Constitucional).

- Así mismo, deben consultarse las medidas legislativas como la expedición de normas que involucren o afecten de manera directa a estos pueblos (Corte Constitucional, Sentencia T-382 de 2006). Para los proyectos legislativos de iniciativa del Gobierno y en los tratados internacionales que pudieran afectar a estas comunidades, la consulta debe hacerse antes de ser presentados ante el Congreso de la República. Colombia, Corte Constitucional (2009, marzo 12). Colombia, Corte Constitucional (2009, septiembre 2).

2.1.3.1 Principios de la Consulta Previa

Para garantizar el desarrollo de la Consulta es importante que cuente con los siguientes principios:

- **Que sea informada:** Como un aspecto que posibilita transparencia en el proceso de consulta, es importante contar con una información clara, suficiente, verídica, donde se publicite y se identifiquen los elementos más importantes del proyecto a consultar.

Para el caso de las obras de infraestructura las comunidades deben tener acceso a los estudios de impacto ambiental, donde de manera integral se identifiquen las condiciones económicas y culturales que pueden verse afectadas con la intervención de la obra. También es fundamental que las comunidades conozcan las medidas de mitigación que deben ser consideradas y la responsabilidad que le atañe al interesado en desarrollarlas. Varias sentencias hacen alusión a este principio, una de estas es la T-769/ 2009 de la Corte Constitucional, la cual precisa que el Gobierno debe garantizar a las comunidades información apropiada y completa además de que sea comprendida plenamente por los grupos étnicos.

Bajo este principio, se identifican de manera clara cuáles son los aspectos centrales que movilizan a cada uno de los actores. La información que registran los estudios, los documentos de políticas bajo los cuales se pretende desarrollar los proyectos y las respuestas a las observaciones e inquietudes que presentan las comunidades, brindan información acerca del punto central de los intereses, las pretensiones y en últimas la visión que se tenga en el territorio a afectar.

- **El principio de buena fe:** Es un pilar importante para el desarrollo del proceso de Consulta, debido a que en él se exaltan valores morales que se conjugan en la honestidad y establece la construcción de confianza entre los diferentes agentes.

La buena fe de un proceso de Consulta, en parte se consolida cuando las respuestas a los acuerdos⁶ son efectivas y las respuestas a las inquietudes se realizan de manera transparente y verificable, tanto durante el proceso como también posterior a su protocolización.

Como principio, la buena fe busca construir un escenario donde se viabilicen y concreten los ideales que las comunidades plantean, ante los cambios que traen los proyectos en sus condiciones de vida. La guía de aplicación del convenio 169 de la OIT, indica la importancia de este principio y señala dos aspectos importantes para el desarrollo eficiente del proceso: I) proporcionar a las comunidades étnicas la información completa, apropiada, asegurándose de su comprensión; y II) realizar el procedimiento a sus representantes e instituciones. En esta consideración se encuentra brindar el tiempo adecuado para que las comunidades estudien y comprendan la información proporcionada.

Por otro lado, el Gobierno en diferentes pronunciamientos ha declarado que este aspecto ha generado el desestimulo de la inversión en sectores como el de infraestructura, indicando entonces que la Consulta Previa es parte del decrecimiento económico del país.

Garantía de financiación: La Directiva Presidencial 01 de 2010 ordena que las entidades gubernamentales son quienes deben aportar los recursos para el desarrollo de la Consulta, no las comunidades. Este aspecto de la Consulta es de sumo interés y

⁶ En el marco jurídico y jurisprudencial sobre la finalidad y las características de los acuerdos de las consultas se encuentra en la declaración de los pueblos indígenas el art. 32, el cual indica que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar sus prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo, también deberá establecer mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual. (Sentencias: C-030 de 2008. Reiterada en las sentencias C-461 de 2008 y C-175 de 2009. SU-039 de 1997, T-880 de 2006, T-154 de 2009, C-615 de 2009 y T-769 de 2009, entre otras: La consulta se debe hacer de tal forma que la comunidad étnica “tenga el derecho de expresar su punto de vista y de influenciar el proceso de toma de decisiones”.

cuidado por cuanto se han venido presentando denuncias de distintos actores sobre cohecho y sobornos para desarrollar la actividad. De ahí la importancia que la garantía del espacio deba estar a cargo del Estado. Por otro lado, la Directiva No. 10 de 2013 desarrolla una guía para instrumentalizar la coordinación entre las entidades dentro del proceso de Consulta.

2.1.3.2. La garantía del derecho a la Consulta:

Se deben observar como mínimo las siguientes reglas para el desarrollo del proceso, estas reglas constituyen un protocolo de actuación de las entidades:

- La CP es un derecho de naturaleza fundamental y los procesos de CP de comunidades étnicas se deben desarrollar conforme a este criterio orientador tanto en su proyección como en su implementación.

- No se admiten posturas adversas o de confrontación durante los procesos de CP. Se trata de un diálogo entre iguales en medio de las diferencias.

- No se admiten procedimientos que no cumplan con los requisitos esenciales de los procesos de CP, es decir, no se debe limitar la CP a meros trámites administrativos, reuniones informativas o actuaciones afines.

- Es necesario establecer relaciones de comunicación efectiva basadas en el principio de buena fe, en las que se ponderen las circunstancias específicas de cada grupo, así como la importancia del territorio y sus recursos.

- Es obligatorio que no se fije un término único para materializar el proceso de Consulta y la búsqueda del consentimiento, sino que dicho término se adopte bajo una estrategia de enfoque diferencial conforme a las particularidades del grupo étnico y sus costumbres. En especial en la etapa de factibilidad o planificación del proyecto y no en el instante previo a la ejecución del mismo.

- Es obligatorio definir el procedimiento a seguir en cada proceso de CP, en particular mediante un proceso preconsultivo y/o posconsultivo a realizarse de común acuerdo con la comunidad afectada y demás grupos participantes. Es decir, la participación ha de entenderse no sólo en la etapa previa del proceso, sino conforme a revisiones posteriores a corto, mediano y largo plazo.

- Es obligatorio realizar un ejercicio mancomunado de ponderación de los intereses en juego y someter los derechos, alternativas propuestas e intereses de los

grupos étnicos afectados únicamente a aquellas limitaciones constitucionalmente imperiosas.

- Es obligatoria la búsqueda del consentimiento libre, previo e informado. Las comunidades podrán determinar la alternativa menos lesiva en aquellos casos en los cuales la intervención: (a) implique el traslado o desplazamiento de las comunidades por el proceso, la obra o la actividad; (b) esté relacionado con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o (c) representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma.

- Es obligatorio el control de las autoridades en materia ambiental y arqueológica, en el sentido de no expedir las licencias sin la verificación de la CP y de la aprobación de un Plan de Manejo Arqueológico conforme a la ley, so pena de no poder dar inicio a ningún tipo de obra o en aquellas que se estén ejecutando ordenar su suspensión.⁷

- Es obligatorio garantizar que los beneficios que conlleven la ejecución de la obra o la explotación de los recursos sean compartidos de manera equitativa. Al igual que el cumplimiento de medidas de mitigación e indemnización por los daños ocasionados.

- Es obligatorio que las comunidades étnicas cuenten con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en el proceso de consulta y búsqueda del consentimiento. Incluso de la posibilidad de contar con el apoyo de organismos internacionales cuyos mandatos estén orientados a prevenir y proteger los derechos de las comunidades étnicas de la Nación.

2.1.3.3. El principio de consentimiento libre, previo e informado

Estos tres principios que se categorizan en uno solo, corresponden al reconocimiento de la autonomía y la participación que tienen las comunidades para decidir frente a su destino y frente al proceso de Consulta. Esta categoría concentra la libre determinación de los pueblos, sustento importante del convenio 169 y profundiza sobre el diálogo intercultural donde se pueden identificar las distintas visiones del desarrollo, pues a través de este principio se establece el pluralismo.

⁷ Capítulo (4) de esta sentencia relativo a la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, así como de la obligatoriedad de la licencia ambiental y del Plan de Manejo Arqueológico (4.3).

No obstante, es también el principio que genera mayor controversia, por cuanto refuerza la finalidad de obtener el consentimiento libre, previo e informado, como condición determinante al finalizar el proceso.

Una de las sentencias más importantes que ha reforzado el orden jurisprudencial en el país, es la emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso que enfrentaba al pueblo Saramaka contra el Estado de Surinam (sentencia Citada en la sentencia T-139/12). En esta sentencia se indica que en aquellos casos que el Estado pretenda implantar una medida que afecte especialmente el derecho territorial de un pueblo indígena debe obtener su consentimiento previo.

2.1.3.4 Quiénes participan

De parte del gobierno

- La responsabilidad para llevar a cabo procesos de Consulta Previa es compartida entre los representantes de los proyectos y el Ministerio del Interior y de Justicia.
- La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría de la Nación, como garantes del proceso de Consulta Previa.
- Las autoridades de las entidades, programas o instancias estatales que el grupo de Consulta Previa considere necesarias para el buen desarrollo del proceso.

De parte de las comunidades para medidas administrativas

- Las autoridades tradicionales y/o cabildos mayores de cada pueblo indígena involucrado, en su calidad de representantes legales de los mismos. En el caso de comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras serán las autoridades tradicionales e interlocutores los válidos, en los términos previstos en la ley 70 de 1993.
- Las autoridades tradicionales y/o cabildos menores de las parcialidades, segmentos sociales o comunidades de cada pueblo indígena, relacionadas directamente con la medida o proyecto sobre el cual se hace la consulta, en su calidad de representantes legales indígenas.

De parte de las comunidades para medidas legislativas

- Pueblos Indígenas: Mesa Permanente de Concertación, organizaciones nacionales, regionales y locales, autoridades tradicionales, cabildos indígenas.

- Comunidades Afrodescendientes: Espacio Nacional de Consulta Previa, los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Organizaciones de Comunidades de base de las comunidades negras.

2.1.3.5 Qué no se consulta:

- Las disposiciones legales, normativas y de política que no afecten directamente el territorio de los grupos étnicos, ni ocasionen desmedro de la integridad cultural, social y económica de tales etnias. Si las medidas propuestas parten esencialmente de un marco general y abstracto que concierne al conjunto de la población colombiana.

- Planes, programas y proyectos que no se desarrollen en los territorios tradicionales de los grupos étnicos.

2.1.3.6 Fases del proceso de consulta:

- Preconsulta: En esta fase se realiza con las comunidades el diseño metodológico que incluye tiempos, recursos, disposiciones, condiciones que requiere la Consulta, requerimientos lingüísticos, socialización inicial del proyecto y las normas que cobijan el derecho a la Consulta Previa. Se fijan las fechas y se definen compromisos a fin de adelantar de manera clara y concertada la Consulta.

- Apertura del proceso: Se realiza la convocatoria de manera oportuna y clara, garantizando el ejercicio libre del proceso.

- Talleres de identificación de impactos negativos del proyecto y medidas de manejo para su mitigación.

- Preacuerdos: Actas de acuerdo entre comunidades, el gobierno, ministerio público como garante y la entidad privada interesada.

- Protocolización de la consulta

- Cierre de la consulta

2.1.3.7 Cuando no se llegue a un acuerdo:

En los casos en que no se lleguen a acuerdos sobre la medida legislativa o administrativa, el Estado conserva su competencia para adoptar una decisión final a ese respecto. El sustento legal que garantiza el derecho a la Consulta se encuentra en las siguientes normas:

Referentes Normativos	Normas	
Marco Constitucional	Constitución Política de Colombia: artículos 2,7,40,329 y 330	El reconocimiento a la diversidad cultural, la autonomía, el derecho al territorio y a la participación en las decisiones que afectan a las comunidades étnicas del país.
	Convenio 169 de la OIT, ratificado mediante la Ley 21 de 1991: artículos 6, 15, 16, 17, 22, 27 y 28.	Protección a la autodeterminación de los pueblos indígenas y tribales de los países que lo ratifican. En Colombia hace parte del bloque constitucional.
Marco Legal	Ley 99 de 1993	Ley general ambiental de Colombia
	Decreto 1320 de 1998	Proceso del requerimiento para la obtención de la licencia ambiental
	Decreto 2893 de 2011	Modifica la estructura del Ministerio del Interior
	Decreto 2613 de 2013	Protocolo para la coordinación interinstitucional
	Decreto 2041 de 2014	Reglamentación para el trámite de licencia ambiental
	Directiva presidencial 01 de 2010	Garantía del derecho a la consulta previa
	Directiva presidencial 10 de 2013	Guía para la realización de la consulta previa
Marco Jurisprudencial	SU-039 de 1997; T-652 de 1998; C-169 de 2001; C-418 de 2002; C-891 de 2002; SU-383 de 2003; C-620 de 2003; T-955 de 2003; T-737 de 2005; T-382 de 2006; C-208 de 2007; C-750 de 2008; C-030 de 2008; C-461 de 2008; C-175 de 2009; C-615 de 2009; T-769 de 2009; T-145 de 2009; C-608 de 2010; C-187 de 2011; C-366 de 2011; C-051 de 2012; T-376 de 2012; T-823 de 2012; T-576 de 2014.	Puntualizan los objetivos de la consulta, definen la importancia de la protección de los derechos de las comunidades, inciden en mejorar los mecanismos para la participación de las comunidades, el respeto por su autonomía, la protección ambiental, el derecho a la propiedad colectiva

Fuente: Esta investigación

2.1.3.8 Objetivos de los procesos de Consulta Previa:

a) Que las autoridades tengan un conocimiento pleno sobre los proyectos en sus territorios.

b) Que haya claridad sobre los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.

c) Que haya una completa, clara y precisa información a las comunidades y a sus autoridades sobre la manera, ejecución, afectaciones, menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, su subsistencia como grupo humano con características particulares.

d) Dar la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas mediante la convocatoria de sus integrantes o representantes, la comunidad pueda valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre las autoridades y sus miembros.

e) La comunidad debe ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierne a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior que las autoridades tengan una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada.

f) En caso de que la comunidad no le quede claro la dimensión del proyecto se deberá agotar todas las instancias y elementos que permitan que la comunidad pueda identificar el alcance del proyecto y por ende sus impactos.

g) La comunidad deberá tener derecho a que se disponga un tiempo de trabajo interno de reflexión y de entendimiento sobre el proyecto.

h) Se realizarán las jornadas de los talleres internos de trabajo en cuantas sesiones sean necesarias para agotar el tema.

2.1.4 Fases del proceso de Consulta: Establecidas por sentencia de la Corte Constitucional

a) Preconsulta: En la preconsulta se establecen las reglas de juego que posibilitan dar marcha al diálogo y el conocimiento de las expectativas de los diferentes actores presentes en el proceso de Consulta. La clave de esta fase está en el conocimiento sobre el contexto que se está abordando, la estructura orgánica de las comunidades y sus mecanismos internos (reglamentos internos de gobernabilidad, reglamentos de uso y manejo de los recursos naturales, protocolos de consulta previa, etc.).

b) Apertura del proceso: es la fase mediante el cual se desarrolla la participación de las comunidades y se informa sobre la iniciativa o el proyecto que se va a consultar. En esta fase las comunidades expresan sus inquietudes, fijan su posición frente al proyecto, se valora de manera consiente las ventajas y desventajas, así como también se hacen los distintos pronunciamientos sobre la viabilidad.

c) Talleres de identificación de impactos y medidas de manejo: En proyectos de infraestructura esta fase es determinante e indicativa del éxito o fracaso del proceso de Consulta Previa, pues la información que se brinda indica las condiciones bajo las cuales el desarrollo del proyecto podrá determinar su condición y las posibilidades de implementación. Es una fase de tensión en especial porque las afectaciones deben ser consideradas, de ahí se pueden identificar las posiciones que sobre el desarrollo existen entre los diferentes actores y abre o cierra la posibilidad de llegar a la fase de acuerdos o consentimiento.

d) Preacuerdos: Los preacuerdos se caracterizan por una serie de medidas a las que llegan ambas partes de manera previa. Se consideran previos porque dentro del proceso, muchas de las decisiones requieren ampliar el nivel de competencia de la entidad interesada y las comunidades aún presentan inquietudes que deben ser atendidas, además de resolver internamente el nivel de conveniencia del proyecto. Se realizan preacuerdos que luego de ser monitoreados se consideran y acuerdan una serie de mínimos y se sigue haciendo gestión hacia un máximo de interés de ambas partes.

e) Protocolización de la consulta: Con la protocolización se avanza en los acuerdos y el consentimiento. Es importante aclarar que no existe el poder del veto, no obstante, ante un desacuerdo se deben presentar fórmulas que posibiliten llegar a un consenso y al acuerdo final. En todo caso, de no llegarse a presentar un acuerdo final, debe arbitrarse los mecanismos necesarios para mitigar los efectos que la medida pueda traer.

f) Cierre de la Consulta: En esta fase con la protocolización, se define la metodología de seguimiento y monitoreo de lo acordado, se fijan una serie de actividades que deben ser desarrolladas durante la vida del proyecto, así como también se establecen niveles de relacionamiento entre los diferentes actores.

2.2 ESTADO DEL ARTE

2.2.1 Estudios de casos emblemáticos de consulta previa

La literatura encontrada sobre la CP resalta la importancia en la comprensión del derecho a este mecanismo y las implicaciones que corresponden al desarrollo del procedimiento para la justicia en Colombia, en especial ante los fallos que han sido emitidos por la omisión, la realización de manera indebida o también por el no consentimiento de las comunidades consultadas.

El análisis de los casos de Consulta puede aproximarnos al conocimiento de las bases sobre las cuales se establece el diálogo y considerar cuáles son los verdaderos propósitos de las partes, así como también permite establecer la relación de la Consulta con otras categorías que van más allá de lo legal y del desenvolvimiento de las relaciones entre el Estado, las comunidades y el sector privado interesados en el desarrollo de un POA.

Dentro del ejercicio exploratorio se pudieron identificar siete casos de consulta previa, de los cuales cuatro casos corresponden a pueblos indígenas y los restantes a comunidades negras, los cuales pueden dar cuenta sobre las categorías de análisis que se utilizan para entenderlos y también para tener una idea clara sobre lo que implica el desarrollo del proceso.

2.2.2.1 Casos de Consulta Previa en Pueblos Indígenas

Tres de los casos corresponden a los conflictos que surgen en la exploración y explotación de petróleo en territorios indígenas, y se concentra en revisar la ambigüedad del concepto para medir la eficiencia del marco jurídico (Paez: 2004). Los casos se caracterizan por revisar las tensiones que surgen entre el Estado, los privados, que representan las principales empresas de explotación de petróleo en Colombia y cuatro pueblos indígenas: El primer caso es el del pueblo U'wa, mientras que el segundo caso involucra a los pueblos Inga y Awa. Los dos últimos casos analizados parten de la consideración que realiza la oficina del Alto Comisionado para los derechos Humanos en Colombia, donde propone abordar el debate en relación a la visión de desarrollo y al derecho al desarrollo propio de los pueblos indígenas (Rodríguez: 2014), para este abordaje toma como referencia el caso del Resguardo Cristianía para la construcción de una vía. El último caso corresponde al conflicto en relación con la fumigación de cultivos ilícitos, en referencia a los pueblos que habitan la Amazonía.

La Consulta Previa del pueblo U'wa es de las más conocidas en el país porque toca dos temas muy sensibles para el gobierno nacional por incidir en el desempeño económico del país: el desarrollo del sector de hidrocarburos y el establecer un marco jurídico que brinde seguridad a la inversión extranjera. Este caso se concentra en dar respuesta a las demandas de las comunidades frente al reconocimiento del derecho a la Consulta por la explotación del Bloque Samoré, de gran interés para la OXY, la Shell y por su puesto para ECOPETROL, en las áreas que se encuentran por fuera de los Resguardos Cobraría, Bókota, Tegria y Rinconada.

Al respecto se presentan una serie de conceptos de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, quienes junto a la Defensoría del Pueblo señalan las afectaciones que implica el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en los territorios ancestrales, reconociendo, de esta manera, que la Consulta aplica al territorio adjudicado y al territorio ancestral no adjudicado. En contraposición, el Ministerio de Ambiente entrega la licencia ambiental y fija una posición contraria a las demás entidades. El análisis del caso se concentra en las

delimitaciones del derecho a la consulta y establece elementos importantes en torno al involucramiento del derecho internacional, de frente a la seguridad jurídica que requieren los países para invertir en Colombia.

El segundo caso establece una apuesta de los pueblos Inga y Awa para la explotación del bloque San Juan – Pozos Troyano 1; Unicornio 1 y Pegaso 1 de ECOPEPETROL. En esta oportunidad la coordinación de la Consulta estuvo a cargo de la Dirección General de Asuntos Indígenas y los compromisos se centraron en hacer los ajustes pertinentes al Plan de Manejo Ambiental. El proyecto de consulta fue elaborado de conformidad con las normas legales y el diálogo entre entidades del Estado y las comunidades se centró en tomar y proyectar acciones que mitiguen el daño ambiental y las afectaciones sociales que estas conllevan.

El tercer caso corresponde a la construcción de una vía en el Resguardo Cristianía, donde las demandas de la comunidad se establecen por la pérdida de los inmuebles ubicados por donde pasa la obra, poniendo en peligro las precarias condiciones de subsistencia. Al respecto, la corte considera que las pretensiones de la comunidad tienen un mayor peso de lo que la obra pudiera brindarles (Rodríguez: 2014). Este caso pone en el centro del debate la controversia acerca de qué es más importante: el interés particular de la comunidad indígena, o el interés general de la Región por la conectividad vial.

El último caso aborda el desarrollo de una de las políticas de mayor atención para el país en la lucha contra los cultivos de uso ilícito: la aspersión aérea. En este caso las condiciones de la demanda de las comunidades indígenas establecen la necesidad de la Consulta por la operación de erradicación por este medio en sus propios territorios. El análisis y el foco es muy específico y busca definir el reconocimiento que las políticas de erradicación deben tener en cuenta frente a sus operaciones.

Los cuatro casos presentan dos elementos centrales: El reconocimiento al derecho a la Consulta, y las condiciones bajo las cuales se debe establecer el diálogo, donde categorías como el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos deben ser tenidos en cuenta.

Sin embargo, la profundización frente a las visiones de desarrollo no son establecidas como categorías, lo que no ayuda a establecer las posibles salidas para dar mayor pluralidad al diálogo. Por esta razón, se hace importante identificar la capacidad de las comunidades étnicas para su abordaje, con su capacidad de gobernabilidad.

Las comunidades utilizan los instrumentos que las normas les brindan porque facilita el diálogo y porque aún no se reconoce el desarrollo propio. En este sentido, son los mecanismos nacionales e internacionales los que han permitido profundizar en el diálogo y propender por ese reconocimiento que las entidades deben tener en cuenta.

2.2.2.2 Casos de consulta previa en comunidades negras

Para revisar la consulta en comunidades negras se explora en el documento guía elaborada por Naciones Unidas, para la realización de la Consulta Previa en comunidades negras, el cual considera las lesiones aprendidas en seis fallos, que actúan en favor de las comunidades por la no aplicación de la consulta previa. El análisis se realiza desde la perspectiva de derechos humanos. Tres de los casos de consulta corresponde a medidas administrativas, los demás se concentran en medidas legislativa de carácter general, que afectan directamente a las comunidades étnicas.

El análisis realizado por la Naciones Unidas asume el no reconocimiento a la consulta, sin embargo, en los seis casos presentados, dos de estos no corresponden a demandas por falta de consulta e interpreta los fallos esgrimiendo la ausencia del derecho.

Por otro lado, se idéntico el estudio de caso sobre la construcción de la doble calzada Buga-Buenaventura, cuyo análisis se centra en la participación comunitaria en un proceso de consulta previa y sus aportes en la elaboración de estudios de impacto ambiental en los territorios de comunidades negras

Los casos considerados, basados en sentencias, falladas por tutelas son: Las sentencia correspondiente la adjudicación de permisos para el aprovechamiento forestal en el Consejo Comunitario Cacarica, T 955 de 2004. La sentencia T – 422 de 1996 por la falta de representación de las comunidades negras en la Junta Distrital de Educación

en el Distrito Turístico de Santa Marta. La sentencia por el derrame de crudo, afectando las comunidades pesqueras de Francisco Pizarro en contra de ECOPETROL. Las medidas legislativas que analiza la ONU , corresponde a la no realización de la consulta previa para la Ley General Forestal, el Estatuto de Desarrollo Rural y el Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010.

Sobre los casos de medidas administrativas, corresponde señalar, que Naciones Unidas interpreta la ausencia de la consulta en dos de los casos, sin embargo estos no corresponden a demandas por este efecto y tanto las demandas como los fallos no establecen el no reconocimiento al derecho a la consulta. En el caso de la sentencia T-422 de 1996 se indica la diferenciación positiva de las comunidades negras y para el del derrame del crudo, las afectaciones a la comunidad pesquera.

Teniendo en cuenta lo anterior, solo se analizó la sentencia T-955 de 2003. La cual indica la falta de consulta a las comunidades, en razón de la otorgación a permisos para el aprovechamiento forestal en el Consejo Comunitario del Rios Cacarica. La sentencia destaca en esencia los problemas de representatividad y el desconocimiento por parte de Codechoco sobre la autoridad del consejo encargada de la gestión ambiental, la junta del Consejo y los mecanismos de identificación y socialización de los procesos de adjudicación de permisos de aprovechamiento.

La sentencia falla a favor de los demandantes y establece que se debe respetar las instancias con las cuales cuentan las comunidades para consultar a su vez establece la consulta previa a las comunidades para la gestión de este tipo de trámite.

En la revisión de las sentencias por la falta de consulta de las medidas legislativas, los tres casos indican el desconocimiento sobre el derecho y la falta de consideración de las afectaciones que las tres normas podría generar en los grupos Étnicos. Se establece que la falta de participación de las comunidades a través del uso del derecho, indican una afectación mayor de frente al desarrollo y puntualiza la exclusión de las comunidades al no ser reconocidas sus instancias y autoridades frente al dialogo en torno al desarrollo.

El caso de la vía Buga – Buenaventura analizado por (Hernández: 2011), posibilita encontrar dentro del dialogo intercultural de la consulta, el establecimiento de un dialogo

a partir de la construcción de confianza, en este sentido se identifica el principio de buena fe. Se identifican tres aspectos que logran darle a la consulta un análisis para establecer las condiciones expost que mejoran la participación de las comunidades: La creación de espacios de trabajo donde confluyan distintos intereses, el empoderamiento de las comunidades, el uso de metodologías para la elaboración de estudio de impacto ambiental y la articulación de los demás planes.

La revisión de los casos de consulta para las comunidades negras, indican aspectos importantes que contribuyen al análisis del reconocimiento al derecho a la consulta como son los casos presentados por Naciones Unidas, así como darle mayor profundidad al empoderamiento de las comunidades negras, por el ejercicio de la participación.

En todos los casos revisados en comunidades negras, como estado del arte se puede sustraer la categoría de reconocimiento al derecho a la consulta previa, como aspecto principal y define la importancia de este derecho como mecanismo de participación, el respecto por la autoridad tradicional y esgrime la necesidad del ejercicio para contribuir a una mayor equidad.

Las medidas legislativas revisadas solo dan alcance a analizar, según las sentencias la ausencia de las comunidades dentro del dialogo del desarrollo, mas el análisis no profundiza en las categorías que corresponden a la visión de desarrollo, debido a la falta misma de la consulta.

Para los dos casos de medidas administrativas: La sentencia T-955 de 2003 y el estudio de caso para la construcción de la vía Buga -Buenaventura. En el primer caso de igual manera no se desarrolló la consulta por lo tanto no hay un análisis como tal y en lo correspondiente a la consulta de la vía, nos indica claramente el desarrollo de principios para ejercitar el derecho y la construcción participativa en el Estudio de impacto ambiental, define las condiciones más importantes sobre las cuales las comunidades establecen como centro en su cosmovisión el desarrollo tradicional, sin embargo no profundiza en este aspecto.

2.2.2 Mecanismos Nacionales de la consulta previa

El convenio 169 de la OIT de 1989⁸ es un sistema que agrupa los derechos de los pueblos indígenas y tribales de los países miembros. Los artículos 6º y 7º constituyen la piedra angular de dicho convenio. Estos dos artículos se refieren a la participación, consulta y, sobre todo, libertad para decidir de los pueblos y comunidades étnicas del país sobre sus prioridades.

Las provisiones que trae el convenio en el artículo 6º, resaltan la importancia de llegar a un acuerdo con los grupos étnicos, y de su participación libre, en la misma medida que los demás sectores de la población. Para la adopción de medidas legislativas y administrativas, se debe consultar a los pueblos étnicos que puedan ser afectados por ellas, en aras de obtener su consentimiento.

En su artículo 7º, el convenio promueve *“el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras”*. A su vez, este aspecto se ve reforzado con el artículo 5º de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas el cual indica que *los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo, a la vez, su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado*.

Los artículos citados del convenio consideran dos elementos esenciales dentro de la consulta: el reconocimiento a la gobernabilidad de los pueblos y comunidades étnicas, y el derecho a decidir sobre su propio desarrollo.

El decreto 1320 de 1998 es el único instrumento de este nivel jurídico que reglamenta la Consulta Previa en comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales dentro de su territorio. Sin embargo, el Comité encargado de hacer seguimiento, alerta sobre la omisión de la Consulta de este decreto e indica que “la

⁸ El convenio 169 de la OIT, fue ratificado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

expedición del decreto núm. 1320 sin consulta previa no fue compatible con el Convenio”⁹.

Por eso, el gobierno nacional viene elaborando un proyecto de reglamentación de la Consulta Previa. Mientras se logra avanzar en este propósito, el instrumento con el cual cuenta es el Decreto 1320 de 1998, cuya aplicación ha buscado la obtención de las licencias ambientales e indica que *“la consulta previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, (...) y las medidas propuestas para proteger su integridad”*.

El decreto 1320 de 1998, sirve a los procesos de consulta porque concentra su atención en el establecimiento de un diálogo según la afectación que podría tener lugar por el desarrollo de un POA, e instruye de manera efectiva sobre la necesidad de consultar a los grupos étnicos cuando el proyecto se desarrolle en sus territorios. De ahí que la consulta se realice dentro de la fase de estudios ambientales del proyecto, como parte de los procedimientos para obtenerla licencia ambiental cuando una comunidad pueda ser afectada o se vayan a explotar los recursos naturales de sus territorios. Esto determina que la definición de los acuerdos vaya muy unida a lo que los estudios identifican como los impactos en materia económica, ambiental y cultural, y también es determinante para la gobernabilidad sobre el territorio.

El establecimiento de acuerdos pasa a ser el elemento central de la consulta, y se profundiza el diálogo según el grado de afectación que exista sobre las comunidades, para que ellas expresen sus expectativas frente a su propio bienestar y desarrollo.

El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Consulta Previa, es el encargado de hacer seguimiento a los acuerdos que se establecen durante el desarrollo de la Consulta. El seguimiento es asignado a un profesional, quien solicita información de avance ante la entidad o empresa que realiza la consulta y establece rápidamente un

⁹ Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica (p.66).

diálogo con la comunidad consultada. Conforme al Capítulo V de la Directiva Presidencial No. 10 de 2013, el seguimiento de los acuerdos determina la evaluación que debe realizarse antes del cierre de la Consulta Previa.

De acuerdo con el estudio realizado por el Instituto de Ciencias Públicas Hernán Echavarría Olózaga, sobre Seguimiento a la Implementación y el progreso de la Consulta Previa (Caso Colombia, junio de 2015), para el cumplimiento de las demandas de la comunidad, las empresas han implementado diferentes maneras de cumplir con las normas: algunas empresas han conformado grupos interdisciplinarios internos; otras buscan la asesoría y el acompañamiento de Universidades o Centros de Investigación, lo cual consideran que les permite mayor imparcialidad; y también se ha optado por la contratación de firmas de consultoría para la obtención de la licencia ambiental, lo cual les implica la realización de la consulta previa.

Según el estudio, entre el año 2003 y el 2014 se protocolizaron¹⁰ un total de 4.496 consultas previas en el territorio nacional de las cuales, el 40% correspondía a medidas administrativas. A nivel de sectores, la mayor participación la tuvo el de hidrocarburos con un 34%; luego el sector de infraestructura con el 12.5%; minería con un 6.78%; energía con el 4.4%; un 2% correspondiente a investigación científica y acceso a recursos energéticos; y finalmente un 1% del sector ambiental.

Lo anterior tiene coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el cual buscaba impulsar dos locomotoras vitales para el crecimiento de la economía nacional: (1) la explotación de hidrocarburos y el mejoramiento de la red vial para mejorar la competitividad, y (2) las actividades pendientes para hacerle frente a los tratados de libre comercio, conforme a la agenda interna.

¹⁰ La protocolización se define como la formalización de los acuerdos y los compromisos realizados dentro de la consulta previa de los POA.

2.2.3 Mecanismos internacionales

Entre tanto y para dar seguimiento a la aplicación del derecho a la Consulta Previa en los países que ratificaron el convenio 169 de la OIT, organismos internacionales y multilaterales que promueven el desarrollo económico a nivel mundial, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, impulsan una agenda importante y constante, con el interés de realizar buenos procedimientos, los cuales hacen parte de las políticas internas de estas dos entidades para las operaciones financieras en proyectos de desarrollo, según también la legislación interna de cada país.

Ambas entidades consideran en sus políticas que un diálogo eficaz e intercultural sobre el desarrollo y, por otro lado, las salvaguardas que el convenio manifiesta son fundamentales para garantizar la pervivencia de los pueblos y las comunidades étnicas. El Banco Mundial, por ejemplo, para la financiación de proyectos cuyas actividades correspondan a la industria extractiva, fija la implementación de la política operacional OP 4.01, la cual define los estándares que el Banco exige en materia ambiental para el financiamiento de proyectos que afecten a grupos indígenas. Entre tanto, la Política Operacional 4.20 indica que los proyectos que el Banco financie deben desarrollar la Consulta Previa correspondiente:

“Cuando el proyecto afecta a Pueblos Indígenas, el prestatario celebra consultas previas, libres e informadas con dichos pueblos. Para asegurar el éxito de la consulta, el prestatario: a) Establece un marco apropiado que favorezca la inclusión intergeneracional y de género y brinde, en cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto, oportunidades de consulta entre el prestatario, las comunidades indígenas afectadas, las organizaciones de Pueblos Indígenas, si las hubiera, y otras organizaciones de la sociedad civil que señalen las comunidades indígenas afectadas; b) Emplea métodos de consulta adecuados a los valores sociales y culturales de las comunidades indígenas afectadas y a sus condiciones locales y, en el diseño de estos métodos, presta especial atención a las inquietudes de las mujeres, los jóvenes y los niños indígenas y a que todos ellos puedan acceder a las oportunidades y ventajas del desarrollo, y c) En cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto, facilita a las comunidades indígenas afectadas toda la información pertinente sobre el proyecto (incluida una evaluación de los posibles efectos negativos del proyecto en

las comunidades indígenas afectadas) de una manera apropiada desde el punto de vista cultural. Por otro lado para decidir si sigue adelante con el proyecto, el prestatario determina, sobre la base de la evaluación social y las consultas previas, libres e informadas, si las comunidades indígenas afectadas prestan amplio apoyo al proyecto. Si las comunidades apoyan el proyecto, el prestatario prepara un informe detallado para documentar.¹¹

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, desde 1990, viene implementando una serie de estrategias en relación con el medio ambiente, donde se reconocen los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio y sus recursos. Estas estrategias indican que se debe consultar a los grupos indígenas que se vean afectados de manera directa o indirecta por las operaciones del banco, y hacerlos partícipes desde el diseño hasta la ejecución y evaluación del proyecto.

También “contempla el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones indígenas, especialmente de los pueblos tribales, tal como se establece en la legislación nacional, que en muchos países está amparada por instrumentos legales internacionales. Estos derechos abarcan aspectos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales e incluyen: 1) el derecho de las poblaciones indígenas de establecer sus propias prioridades y de controlar, hasta donde sea posible y dentro de la estructura legal del país, su desarrollo económico, cultural y social; y 2) el derecho de posesión y propiedad de la tierra que tradicionalmente habitan y de los recursos naturales que contiene la tierra, siendo el elemento fundamental en la supervivencia física y en la viabilidad sociocultural en virtud de las poderosas interrelaciones que existen entre la administración de los recursos económicos, la organización sociopolítica y de parentesco y la cosmogonía, y el territorio que tradicionalmente ocupan”¹².

Las salvaguardas que establece el BID como política consideran el derecho a la Consulta Previa, “consistentes con las normas de derecho aplicables incluyendo el marco normativo sobre protección de tierras y ecosistemas. Ello incluye: (i) respetar los

¹¹ Banco Mundial- Manual de Operaciones política operacional OP 4.20 párrafos 10 y 11.

¹² Banco Interamericano de Desarrollo Comité de Medio Ambiente. Estrategia de procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente. 1990.

derechos reconocidos de acuerdo a las normas de derecho aplicables; (ii) incluir en los proyectos de extracción y de manejo de recursos naturales y gestión de áreas protegidas: 1) mecanismos de consulta previa para salvaguardar la integridad física, cultural y económica de los pueblos afectados y la sostenibilidad de las áreas o recursos naturales protegidas; 2) mecanismos para la participación de dichos pueblos en la utilización, administración y conservación de dichos recursos; 3) compensación justa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado del proyecto; y 4) siempre que sea posible, participación en los beneficios del proyecto. En caso de que la protección jurídica o administrativa sea insuficiente para asegurar que el proyecto no resulte directa o indirectamente en el deterioro de la integridad física o del estatus legal de las tierras, territorios o recursos, el proyecto incluirá las restricciones o medidas correctivas o compensatorias pertinentes”¹³.

Para ambas entidades estas políticas constituyen un derecho blando, es decir, que si bien son condicionantes para la operación de crédito, jurídicamente no son vinculantes para los Estados, y su cumplimiento depende del control y monitoreo que hagan los mismos organismos (Rodríguez, 2015); de ahí que ambas entidades coordinan con las áreas de la unidad del Gobierno a cargo del crédito y no con la Dirección de Consulta Previa.

Por su parte, Naciones Unidas, en el seguimiento que realiza sobre la situación de derechos humanos de los grupos étnicos del país, ha puesto en el centro de la discusión sobre la Consulta Previa, la falta de equilibrio que se presenta en el procedimiento y la alerta de que este puede ser un detonante de los procesos de expropiación de las tierras que habitan estas comunidades. El informe del relator especial de la Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas indica que “*en relación con los grandes proyectos de desarrollo, el consentimiento libre, previo e informado, es esencial en los derechos humanos de los pueblos indígenas*” (Rodríguez, 2010).

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario Política operativa sobre pueblos indígenas 22 de febrero de 2006

La OIT recoge el estudio de seguimiento a la implementación de la Consulta Previa, realizado por el Instituto de Ciencias Políticas Hernán Echavarría (2015), donde ejemplifican, mediante cinco casos de estudio de proyectos de Infraestructura, las principales dificultades que son recurrentes en estos procesos, desde la perspectiva de los actores privados: cuando aún con la participación de las comunidades, no se logra un acuerdo entre las partes; cuando bajo esta condición se requiere el consentimiento previo, libre e informado; y cuando el Estado procede con el Test de proporcionalidad¹⁴ para protocolizar una consulta sin acuerdos, debido a la inasistencia de las comunidades a la jornada.

Aunque los instrumentos para regular y acompañar la consulta tienen un carácter heterogéneo, hay que tener en cuenta que también varían la naturaleza de cada POA, las diversidades de los pueblos y comunidades étnicas, y los mecanismos que usa cada entidad, sea pública o privada; y es aquí donde reside la gran inquietud de cada uno de los actores en la práctica.

Sin embargo, se podrían establecer dos categorías de análisis para examinar el caso de la Consulta Previa en la construcción de la vía Nuquí-Copidijo: la gobernanza que es ejercida por los sujetos de la consulta y reconocida por las autoridades nacionales para ejercitar este derecho, y la determinación de estas comunidades para decidir sobre su desarrollo a través de su planes y programas.

Como categoría, la gobernanza identifica la capacidad de injerencia de los pueblos y las comunidades étnicas para el dominio en el escenario de Consulta, las herramientas con las que cuenta para el diálogo durante la Consulta, y los elementos que, en el marco de la Consulta, definen su autoridad. La categoría de desarrollo determina lo que la comunidad necesita y considera sobre su proyección y condición de vida; en esta se plasma uno de los elementos más importantes que trae el derecho a la Consulta y es la libre determinación sobre su futuro.

¹⁴ Mediante la Sentencia T- 226 de 2016, la Corte Constitucional respaldó el mecanismo de Test de Proporcionalidad en el marco de desarrollo de la Consulta Previa, para determinar los impactos y fijar las medidas de manejo, ante la inasistencia sin justa causa de las comunidades étnicas a los procesos de Consulta Previa.

2.2.3 Condiciones de Gobernanza del Consejo Comunitario General Los Riscales.

Para identificar las condiciones de Gobernanza del Consejo, se examinan cuatro instrumentos que son fundamentales para establecer las condiciones sobre las cuales el Consejo fija el control de su territorio y determina su posición frente a la Consulta Previa:

- La titulación colectiva adjudicada al Consejo Comunitario que le brinda las posibilidades de emprender procesos de autonomía a partir del reconocimiento que el Estado le confiere por la posesión ancestral, las condiciones culturales, ambientales y sociales que se abordan dentro de este reconocimiento de conformidad con la Ley 70 de 1993.

Los reglamentos internos: el de gobernabilidad y el ejercicio de gobernanza, el cual se constituye como un protocolo básico sobre las actuaciones de los representantes, las relaciones con las familias que habitan el Consejo y las que se establecen con diferentes autoridades y agentes externos al territorio; y el de acceso, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, sobre el cual se establecen una serie de normas que dan cuenta de la protección de estos recursos y fijan una posición ante terceros.

- La declaración sobre turismo, la cual fija condiciones particulares del Consejo, para establecer una serie de pautas que posibiliten potenciar y controlar las actividades turísticas.

El Plan de Etnodesarrollo Visión de Vida de las Comunidades Negras el Golfo Tribugá 2007-2020. El plan fue construido como un ejercicio colectivo y enmarca una serie de apuestas desde la consideración de las comunidades hasta la integración de propósitos que se relacionan con la planificación general.

3. DESARROLLO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación fue de carácter exploratorio y se realizó a través de fuentes secundarias y la observación de un espacio de taller de INVIAS, el Consorcio Vía al Mar Nuquí 2006 y los representantes de las comunidades, en el marco de la Consulta Previa para la construcción de la vía Nuquí – Copidijo. Según Hernández (1994) un estudio exploratorio permite ahondar en problemas de investigación poco estudiados y por lo tanto también desplegar otras categorías de análisis que pueden ser desarrolladas con investigaciones posteriores.

Con la revisión de la documentación de la Consulta Previa, es decir las actas de las sesiones de la Consulta, los informes de la firma contratista, los estudios de impacto ambiental, los documentos de planeación de las comunidades, las reglas de juego que se establecen, las fichas de seguimiento al proceso, mapas, documentos históricos que anteceden la obra y la visita a las entidades, se logró indicar las condiciones bajo las cuales se desarrolló la Consulta y permitió realizar el estudio del caso de investigación.

La fuente secundaria revisada correspondió a documentos institucionales elaborados desde hace más de una década. Según Guzmán (1982) estas fuentes son diversas y se destacan:

Los informes: La gama de informes es muy variada y debe ser seleccionada según el uso. ¿Para el caso se seleccionó cinco informes de seguimiento a los acuerdos?

Las actas: Para Guzmán et (1982) estos documentos son particularmente importantes cuando nos interesa conocer acerca de la definición de políticas, siempre y cuando estas actas corresponden a las reuniones de Juntas Directivas. Para el caso que ocupa a la presente investigación, las 25 actas en 99 folios correspondieron a reuniones de directivos de organizaciones, funcionarios y contratistas, lo cual permitió identificar la capacidad frente a la toma de decisiones, la formulación de propuestas, la solución de los conflictos y la construcción de consensos.

Dentro de las actas se consagra además la construcción de los acuerdos. El acta más importante dentro de un proceso es la que corresponde a la protocolización de la Consulta Previa. Este documento es la pieza angular de la Consulta y constituye la principal prueba jurídica que indica la fase anterior al cierre de la misma, por lo tanto su valor es técnico, operativo y sobre todo jurídico; es muy alto porque define el sentido práctico del proceso y posibilita establecer las condiciones de la obra y los acuerdos sobre los cuales se logrará avanzar hacia el cierre de la Consulta.

Los Estudios: Se analizaron dos estudios de impacto ambiental: el primero corresponde al realizado por el Consorcio Vía al Mar Nuquí 2006, y el segundo por la Universidad Tecnológica del Chocó. Estos estudios solo se realizan sobre la zona que será impactada. La delimitación fue realizada por los contratistas conforme a sus criterios técnicos y fueron refrendadas dentro del proceso de preconsulta como elemento indicativo para el inicio del proceso.

Ambos estudios brindaron información clave sobre las características biológicas, biofísicas, socioeconómicas, posibles afectaciones y las recomendaciones. Estos elementos son esenciales para analizar las condiciones que se presentan antes de la obra como las modificaciones y afectaciones que puede generar, los tópicos para el plan de mitigación, el plan de manejo y las medidas compensatorias. Además, indica la conveniencia o no de la obra.

Tanto los estudios como las actas son clave debido a que constituyen parte de la evidencia fáctica que se cumple el principio de información de la Consulta.

Plan de mitigación: En este documento se encontraron los aspectos que el contratista debe controlar durante la obra, los aspectos esenciales para las medidas compensatorias y son parte de la base de los preacuerdos y los acuerdos.

Matriz de Acuerdos: La matriz encontrada de acuerdos de seguimiento, solo indicaba lo correspondiente a los programas y proyectos acordados mas no incluía nada relacionado con elementos administrativos, legales, ni operativos del proceso de Consulta, aspectos que son esenciales para consideraciones como la garantía de la

asistencia, la comprensión de los temas expuestos, las observaciones a los pasos desarrollados y otros aspectos que podrían haber indicado los principales obstáculos, así como también las formas de subsanarlos dentro del proceso de Consulta.

Al respecto es importante indicar que no existe un protocolo único para el seguimiento de la Consulta por parte de las principales entidades que hacen parte del proceso. Solo la Defensoría del Pueblo con el apoyo del Programa para Afrocolombianos e Indígenas de USAID, posee un protocolo para la actuación de la defensoría del pueblo en los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado para los POAS susceptibles de afectar a pueblos y comunidades étnicas. Sobre este protocolo queda aún pendiente la elaboración de un acto administrativo para su adopción dentro de la entidad.

Documentos de Planeación

- **Plan de Etnodesarrollo:** Se analizó la visión, el diagnóstico y las estrategias del El Plan de etnodesarrollo “Visión de Vida de las Comunidades Negras del Golfo de Tribugá 2007-2020”, sobre el cual se pudo establecer los programas claves que fueron introducidos en los acuerdos.
- **Plan de manejo de los recursos naturales:** Con este documento elaborado de manera concertada por la comunidad que se encuentra dentro del Consejo, se lograron identificar dos aspectos: I) las condiciones que la misma comunidad se impone para el manejo y uso de los recursos naturales y del ambiente; y II) las medidas de control que en esta materia se requiere dentro del territorio.

Resolución del título: La resolución da cuenta del área titulada a las comunidades. Principalmente se analizaron las consideraciones para la otorgación del título colectivo conforme al decreto 1745 de 1995, así como las condiciones socioeconómicas para la entrega del título, la estructura organizativa y los linderos.

Acuerdo sobre Turismo: El acuerdo de turismo establece una serie de normas internas que señalan las formas de actuación a las cuales se someten las comunidades, con el fin de aprovechar las condiciones ecoturísticas, pero a su vez el control sobre el mismo.

Reglamento Interno: El reglamento interno corresponde al protocolo de gobernabilidad del Consejo Comunitario y con él se lograron establecer las reglas de juego, las funciones, los relacionamientos y los mecanismos con los cuales controlan el territorio.

Comunicaciones: Los oficios encontrados dan cuenta secuencial de aspectos como las solicitudes realizadas por las comunidades que están por fuera de los acuerdos.

Audios y videos: Los audios y videos correspondieron a la última reunión entre la comunidad, por fuera de la protocolización de la Consulta Previa para el tramo 1 y las demás comunidades pendientes de la consulta de los tramos 2, 3 y 4 para la vía desde las Ánimas hasta Nuquí.

Diseño Metodológico: El diseño de la investigación desarrollado fue cualitativo, siguiendo lineamientos definidos para el análisis del proceso de Consulta. La información básica se sustrae de las diferentes actas, comunicaciones, estudios de impacto ambiental, plan de etnodesarrollo, plan de manejo de los recursos naturales, acuerdos para el manejo del ecoturismo y grabaciones de las reuniones entre comunidades y contratistas de la obra.

Estos documentos permitieron realizar un análisis a través del cual se separaron e identificaron las visiones de desarrollo que se plantearon en el diálogo entre actores presentes durante el proceso de Consulta y ponderarlas a la luz de los conceptos; por otro lado, se pudieron identificar los elementos presentes para el ejercicio de gobernanza.

La investigación cualitativa permitió indagar sobre lo que la gente, para este caso líderes de las comunidades, piensan, sienten o hacen conforme a sus patrones culturales, Lerma (2009). También se contó con la posibilidad de interpretar datos, aproximarse a entender contextos y desarrollar ejercicios de hermenéutica frente a los aspectos legales, que tienen consideraciones enmarcadas en las teorías del desarrollo y las diferentes posiciones presentes durante el proceso de Consulta Previa.

Una característica que se encuentra entre los paradigmas de la investigación cualitativa, para la identificación de los procedimientos que se requieren para construir la evidencia, según Lerma (2009), es de carácter constructivista:

- Conceptos y categorías emergentes en forma inductiva a lo largo de todo el proceso de investigación.
- Múltiples factores se influyen mutuamente.
- Diseño flexible interactivo.
- Se privilegia el análisis en profundidad y en detalle en relación al contexto.

En un tipo de investigación exploratorio se definen básicamente conjeturas iniciales, no se establecen hipótesis, Hernández (1994 et), de ahí que el diseño metodológico considere en su esquema flexible la revisión de los documentos, desde lo cual se puede determinar la dicotomía que se presenta dentro del diálogo intercultural presente en el proceso de Consulta.

De acuerdo con los objetivos de la investigación y experiencias anteriores, en el desarrollo de procesos de Consulta Previa y de incidencia por parte de comunidades étnicas y construcción de políticas y normas para grupos étnicos, se determinaron para esta investigación las siguientes categorías de análisis para el estudio de exploratorio para el caso de la consulta previa:

FUENTES DE INFORMACIÓN	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS		
	Visión de Desarrollo	Gobernanza	Reconocimiento al derecho
Proyecto de INVIAS			
Estudio de Impacto Ambiental			
Plan de Mitigación de daños			
Actas: Protocolización de la consulta previa			
Matriz de seguimiento a los acuerdos			
Resolución del título colectivo			
Plan de Etnodesarrollo			
Plan de manejo de los recursos naturales			
Reglamento interno de gobernabilidad			
Acuerdo de Turismo			

Fuente: Propia

3.1 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

La investigación exploratoria permite aclarar conceptos, variables y maneras de medirlas, Lerma (2009). Por otro lado, permite, según Martínez Carazo (2006), comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, que podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría.

Precisamente la revisión de los datos secundarios sobre la Consulta Previa, a través de pesquisas del caso específico, consultado al Consejo Comunitario, abre una serie de posibilidades para entender el fenómeno, las posiciones de los actores y aproximarse a las teorías del desarrollo sostenible, sustentable e incluyente.

3.2 COMPONENTES PARA EL DESARROLLO DEL ESTUDIO EXPLORATORIO DEL CASO

Según Yin (1989:29-36) una investigación que analice un caso específico propone los siguientes componentes:

- Identificación de la unidad de análisis.
- Las proposiciones teóricas.
- La vinculación lógica de la información a las proposiciones.

El autor a su vez indica que el estudio de caso investiga un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de vida real, en especial cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes.

El estudio exploratorio del caso de la CP, logró establecer algunos elementos que si bien están dentro del proceso, no logran ser tenidos en cuenta dentro del diálogo; de ahí que los tiempos, las actividades de gestión y los diálogos entre los distintos agentes dentro del proceso revisten de mucha complejidad.

3.2.1 Fases de la Investigación

3.2.1.1 Fase I Exploración y recopilación de documentos

En esta fase en primer lugar se indagó con el funcionario encargado de la coordinación del caso de consulta de la Dirección de asuntos de Comunidades Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior sobre el avance de la Consulta Previa para la vía Ánimas – Nuquí.

Las indicaciones del funcionario dan cuenta sobre la consulta de los cinco tramos, pero hace la aclaración de que cada tramo tiene su propio proceso. En ese sentido se identifica que de los cinco tramos solo el correspondiente a la construcción de la vía Nuquí- Copidijo avanzó hacia la protocolización, por lo tanto su condición frente al cierre está mucho más cercano que el resto de los tramos.

Con la definición del caso a consultar, se comienza a realizar una serie de pesquisas a partir del análisis de las competencias de los actores institucionales. Es decir, el Ministerio del Interior, el ANLA e INVIAS, son quienes mantienen los procesos archivados y según el paso de la Consulta, los documentos que reportan van conforme a lo que las normas indican. No obstante, en consideración a las competencias, en el Ministerio del Interior deben reposar la mayoría de los expedientes.

Los documentos recopilados fueron los siguientes:

Institucionales

- Estudios de impacto ambiental.
- Planes de manejo de mitigación.
- Actas de las sesiones de Consulta Previa.
- Matriz de seguimiento de los acuerdos de la Consulta Previa.
- Oficios emitidos por entidades públicas.
- Declaraciones de las comunidades.
- Mapas de zonificación.

Comunitarios

- Plan de Etnodesarrollo del Consejo Comunitario.
- Plan de Manejo Ambiental.
- Reglamento interno del Consejo Comunitario.
- Reglamento de uso y manejo de los recursos naturales.
- Acuerdo de Turismo.
- Resolución del INCORA (hoy unidad de tierras) sobre el título colectivo del territorio del Consejo Comunitario.

3.2.2.2 Fase II Agrupamiento de la información

La información se agrupa de acuerdo a las categorías de análisis en procesos de planeación para la identificación de la apuesta de desarrollo, documentos de regulación para identificar las condiciones de gobernanza planeadas y finalmente los aspectos del reconocimiento a la Consulta Previa.

3.2.2.3 Fase III Análisis de la Información

La información fue analizada a partir de las categorías de:

La visión de desarrollo: que parte de las bases teóricas y el ejercicio práctico de la Consulta, donde se identifican los elementos en común entre los agentes dentro del diálogo intercultural y también las tensiones y desacuerdos.

La categoría de gobernanza: las condiciones que se presentan en los procesos de tomas de decisiones, la concertación, el manejo del diálogo y la coherencia entre los instrumentos que posee el Consejo Comunitario para la gobernabilidad y su actuación frente a la consulta.

El reconocimiento al derecho a la consulta: está definida por la acción de respeto del Estado y los contratistas para asegurar el desarrollo de la Consulta conforme a las normas y el cumplimiento de los acuerdos.

4. DESCRIPCIÓN DEL CASO DE LA CONSULTA PREVIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA VÍA NUQUÍ-COPIDIJO

En desarrollo de la política vial, el Gobierno Nacional se propone desarrollar el proyecto vial, la conexión Terrestre Ánimas – Nuquí en territorios colectivos de comunidades negras. En esta sección se presenta de manera detallada cada una de las fases vividas durante este proceso de CP tal como se establece en el marco conceptual, pero con una mirada especial acerca de los aspectos que permiten responder los objetivos que guía esta investigación

Para la primera fase, después de un avance de conversaciones logran establecer en agosto 28 de 2006 unos preacuerdos de los estudios de impacto ambiental, con el Colectivo Territorial Afrochocó, el cual representaba a las comunidades de todo el corredor, agrupado en los Consejos Comunitarios de Unión Panamericana, Cantón de San Pablo COCOMACASAMP, Paimadó COCOMAPA, Villa Conto COCOMAVIP, Rio Baudó ACABA y de Nuquí el Consejo Mayor General Los Riscales.

El acta de arranque del inicio de las actividades con el consorcio de la obra, Vía al Mar Nuquí, tiene fecha del 13 de marzo del 2007, a pesar de que fue adjudicada a finales del año anterior. Lo que hace suponer que INVIAS inició la etapa de preconsulta sin el contratista estableciendo los primeros diálogos con la comunidad aun antes de la adjudicación de la obra.

4.1 ETAPA DE PRECONSULTA

En esta etapa se presenta el proyecto de la vía en todos los tramos a las comunidades las cuales estaban representadas por el Colectivo Territorial Afrochocó, constituido por los Consejos Comunitarios del área de influencia del proyecto. Con la preconsulta se inicia el diálogo con las entidades y se asegura el principio de la información de la consulta.

Uno de los aspectos de esta fase son las consideraciones legales sobre las cuales las comunidades insisten para asegurar que los representantes de las instituciones puedan establecer un diálogo a través del reconocimiento de la presencia de las comunidades y con ello, salvaguardar los aspectos legales. Según los registros en este espacio no se establecieron las reglas de juego para desarrollar la actividad. Estas consideraciones se presentan dentro de los preacuerdos.

Dentro de los registros e informes se identifica la presencia de líderes que hicieron parte de la construcción de la Ley 70 de 1993 como Zulia Mena, exrepresentante a la Cámara, hoy Ministra de Cultura en representación del Consejo Comunitario Mayor General Los Riscuales, y el líder Chocoano Exildo Pacheco en representación del ACABA.

Es de resaltar que la presencia de los líderes define un nivel importante en el diálogo e indica que la construcción de la vía reviste un gran interés, no solo en los habitantes del territorio sino también en quienes han sido permanentes en la lucha por los derechos colectivos. Sin embargo, también se identifica la falta de injerencia en los diálogos por parte de los representantes legales de los Consejos Comunitarios. Lo cual podría indicar limitada incidencia de las autoridades de los Consejos y una débil condición para desarrollar las actividades hacia el interior de las comunidades, situación que podría suponer una gobernabilidad baja.

4.1.1 Talleres de identificación de impactos y planes de manejo y mitigación de daños

En los talleres realizados por el Consorcio encargado del Estudio de impacto ambiental Conciviles, y conforme a la licencia de impacto ambiental, en sus antecedentes, se realizó una reunión de carácter informativo en el municipio de Nuquí, el día cuatro (04) de marzo de 2009 y en ella se contó con la participación de 102 personas, para analizar el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto se dejó a disposición de toda la comunidad en general para su consulta

Para la identificación de los impactos se determinaron las condiciones que provee el proyecto en cuanto a los daños y las medidas previstas para la mitigación. El estudio identifica desde los cambios del paisaje y los impactos sobre los cultivos ubicados en las laderas de los ríos, hasta la posibilidad de realizar planes para mitigar daños ante la pérdida de recursos genéticos.

Es importante señalar que las comunidades involucradas en el proceso tienen conocimiento sobre el inventario ambiental, de ahí que en los registros se detecta que un peso muy importante en la discusión fue precisamente la afectación al medio ambiente como primera medida y los cultivos de subsistencia en segunda instancia. Por tal razón, se establecen varios instrumentos recolección de material genético, la creación de un sendero ecológico a lado y lado de la vía, procesos de formación inter generacional y la creación de un faro ecológico entre otras, para el control en la obra y también la presión que podría presentarse por posibles aumentos en la población.

Los recursos como la fauna, la flora, la pérdida de material vegetal y en especial el recurso hídrico, revisten el peso más importante en la preocupación presentes según los registros.

4.1.2 Preacuerdos

Los preacuerdos consisten en una combinación de requerimientos correspondientes a reglas de juego para el desarrollo del proceso, para el manejo del conflicto, evidenciando la búsqueda del control sobre el proceso.

Es la definición de acciones concretas dirigidas hacia la protección de los recursos naturales y la formulación de dos planes: el plan de gestión social -PGS- y el plan de manejo ambiental -PMA-. Los preacuerdos definen una posición concentrada básicamente en la obra e indican los aspectos claves para prevenir los daños.

Los registros indican que los preacuerdos iniciaron en la concertación de INVIAS con el Consejo Comunitario Cugucho en las sesiones que van desde noviembre 17 de

2005 hasta el 10 de diciembre del mismo año. Posteriormente el preacuerdo es ratificado en un acuerdo general para todo el tramo el 28 de agosto del 2006.

Los aspectos definidos dentro de los preacuerdos consideran que es necesario ajustar las fichas de proyecto del Plan de Gestión Social y el Plan de manejo ambiental, conforme a las consideraciones que la comunidad identifico dentro de la construcción del Estudio de impacto ambiental así como también con estos cambios se debe asegurar la inversión. Como responsable de la Licencia Ambiental el INVIAS debe siempre considerar que las decisiones frente al proyecto se debe coordinar con el consejo comunitario, en ese sentido siempre debe existir garantías en la participación de las comunidades representadas por el Consejo Comunitario General y los Consejos Menores.

Los proyectos de sistemas productivos ancestrales y los económicos se ejecutan bajo el criterio de unidad productiva familiar. La solución de los impactos que no estén previstos dentro del estudio de impacto ambiental EIA deben ser resueltos dentro del Plan de Gestión Social.

Un aspecto que dentro de la preconsulta las comunidades indican, considera que los Consejos Comunitarios menores además de usufrutuar los recursos naturales, también los suministran , controlan y transforman, por lo tanto la explotación de las fuentes que requiere el proyecto deben ser comercializados por las comunidades dueñas del recurso.

La preconsulta también insta en el desarrollo del Conpes de la Conexión de la vía Animas – Nuquí 3389 , política que de acuerdo con las comunidades les brinda las garantías para la implementación de los compromisos que se establezcan y que la inversión social debe ir paralela a la obra.

Finalmente establece la necesidad de fijar un compromiso con INVIAS, para que garantice la permanencia de las comunidades dentro de su territorio como una medida preventiva por la naturaleza del proyecto.

4.1.3 Protocolización

El 21 de marzo de 2009, en el Municipio de Nuquí, se realizó la protocolización de la Consulta Previa adelantada con el Consejo Comunitario General Mayor los Riscales, el cual para este efecto se articuló con la Asociación Colectivo Territorial Afrochocó, para dar paso a la construcción de la vía Nuquí – Copidijo.

Conforme al decreto 1320 de 1998 participaron como principales el Ministerio del Interior y de Justicia hoy Ministerio del Interior, con un delegado para la consulta previa a quien le corresponde verificar la asistencia de los representantes de las comunidades en aras de garantizar la idoneidad; INVIAS como entidad responsable del proyecto vial; el Consorcio Vía al Mar, ejecutor del proyecto; e INTGETEC – CCC, con el interventor, quienes representan.

También participaron representantes del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; las autoridades locales: el Alcalde de la Administración Municipal, el Personero Municipal y el Presidente del Consejo Municipal.

Es importante anotar que la protocolización no solo se realizó con los representantes del Consejo Comunitario General los Riscales, también asistieron los representantes de los Consejos de Paimadó, Río Quito, Unión Panamericana, Cantón de San Pablo, Villa Conto y ACABA. La protocolización es el precierre a la Consulta. Esta fase es destacable por el tiempo de diálogo, cuatro años aproximadamente, sin sumar los años que antecedieron a la apertura. El nivel de los ritmos que se identifican dentro del proceso era puesto tanto por el gobierno como por las mismas comunidades, pues varias solicitudes no tenían relación con la obra, pero a su vez el Gobierno presentaba imprecisiones en las medidas de mitigación, así como también en las negociaciones frente a la medida de compensación.

Otro hecho destacable es la incorporación del Plan de Etnodesarrollo, como el documento estratégico para los acuerdos, ya que indica que la consulta se convierte en un instrumento significativo, que posibilita establecer un nivel importante de gestión,

negociación e información. Es de especial importancia en este caso dado que, tal como se mencionó en secciones anteriores, normalmente los procesos de consulta en el país no contemplan este tipo de documentos hechos por las propias comunidades.

4.2 ESTUDIO EXPLORATORIO DEL CASO DE LA CONSULTA PREVIA DEL CONSEJO COMUNITARIO GENERAL LOS RISCALES Y SU APUESTA AL ETNODESARROLLO

La Consulta Previa para la construcción de la vía Nuquí – Copidijo constituye uno de los casos más emblemáticos sobre el desarrollo del convenio 169 de la OIT para el Departamento del Choco. La importancia de la Consulta radica no solamente por la posición geográfica sino también porque las comunidades involucradas han construido una serie de instrumentos de planeación para la conservación de sus recursos naturales, así como también la definición de una forma de vida sostenible y sustentable.

En 1995 se conforma la Asociación de los Consejos Comunitarios de comunidades negras del municipio de Nuquí-Los Riscuales, compuesto por El Consejo Comunitario los Riscuales en el Municipio de Nuquí, que está conformado por las veredas Jurubirá, Tribuga, Nuqui Rural, Panguí, Coquí, Jovi, Termales, Partado y Arusi. Además, está integrada por más de 700 familias que habitan 31.469 has, 8.720 metros (Resolución No. 002206 del 4 de diciembre de 2002 producida por el INCORA).

La asociación fue especialmente creada para adelantar el trámite de titulación colectiva de las tierras de estas comunidades. El Consejo Comunitario está compuesto conforme al decreto 1745 de 1995, por la asamblea que es el máximo órgano rector y la junta directiva está compuesta por delegados de cada una de estas comunidades.

En el informe técnico realizado para la adjudicación del título colectivo se reportan las características socioculturales y etnohistórica. Para esta época las familias del Consejo llegaban a 770, que correspondían a 3.375 personas.

Según el estudio realizado por la ANIF los asentamientos humanos fueron creados por los procesos de cimarronismos, con una estructura de familias parentales en cuya actividad reposan prácticas de supervivencia por medio de la agricultura, la minería, la recolección de productos del bosque y el aprovechamiento forestal. Las zonas definidas para la titulación colectiva hacen parte del Chocó Biogeográfico, donde se posee un inventario importante de recursos genéticos.

En una parte importante del territorio adjudicado a estas comunidades hay bosques de manglar, lo cual implica la responsabilidad de hacer un uso racional y ponderado de estos recursos, prelación que es considerada en la ley 70 de 1993 y sobre la cual el consejo dispuso un plan que asegure un buen manejo de los recursos naturales. Dentro de la resolución del título colectivo, en su estudio técnico también se señala que los linderos fueron concertados y que la solicitud de adjudicación fue presentada sobre la base de las áreas baldías, de la misma manera considera entonces que la adjudicación aprobada tuvo previsto los artículos 6 y 19 del decreto 1745 de 1995 que reglamenta este aspecto.

El artículo 6 de la Ley define las áreas que no se pueden adjudicar, en cuya consideración es importante tener en cuenta el dominio de áreas que son de uso público, aspecto importante a considerar teniendo en cuenta que la consulta del proyecto se desarrolla posterior al título, en ese sentido se define un dominio importante por parte de las comunidades para el desarrollo de la Consulta. Por otro lado, el artículo 19 establece como inadjudicable, las áreas baldías que el Estado tenga como destino para adelantar, entre otros, planes viales para el desarrollo económico y social de la Región y el País. Este aspecto es determinante también porque da cabida a señalar que en la revisión jurídica de la solicitud no se registró un Plan que considerara la construcción de la vía Las Ánimas - Nuquí.

El Municipio de Nuquí, por sus playas y atractivos turísticos, posee un potencial significativo para desarrollar programas y proyectos de importantes dimensiones debido a su ubicación geográfica y la tendencia mundial hacia destinos de gran riqueza

ecológica. Es así como, el Plan de etnodesarrollo “Visión de Vida de las Comunidades Negras del Golfo de Tribugá 2007-2020” también considera este aspecto como una ventaja comparativa que debe ser aprovechado, pero a su vez identifica el riesgo de perder parte importante de su territorio, aun con la protección de las normas especiales.

En ese sentido, los tres Consejos Comunitarios que están ubicados en el Golfo de Tribugá (los Delfines, Asociación de Consejos Comunitarios de Nuquí y Los Riscales), construyeron de manera concertada con las familias una declaración conjunta que indica dos condiciones esenciales que a su vez son principios: La protección del medio ambiente con aprovechamiento sostenible y el desarrollo social de manera combinada. Finalmente, las líneas del Plan de Etnodesarrollo, el cual inicia su construcción en varias etapas de manera participativa, desde que recibieron el título colectivo, en el año 2003, consideran que todos los procesos de planeación deben encaminarse por medio de una oferta de turismo especializado, donde se controle la capacidad de carga que asegure una máxima satisfacción con una mínima presión sobre los recursos naturales y culturales.

Con la intención de profundizar en los aspectos relacionados con esta investigación, a continuación, se enunciarán los aspectos principales que contempla el Plan de Etnodesarrollo:

- a) Mejorar la gestión ambiental integrando un ecosistema donde las familias trabajen por la conservación y el manejo de los recursos naturales.
- b) Fortalecer las capacidades etnoturísticas aprovechando la oferta ambiental.
- c) Avanzar en el alindamiento y señalización para el control y vigilancia del territorio colectivo.
- d) Mejorar la capacidad productiva y la autonomía alimentaria mediante el repoblamiento de especies nativas.
- e) Formular y desarrollar un plan de pesca.
- f) Fortalecer la producción agrícola.
- g) Avanzar en la gestión territorial mediante el ordenamiento del territorio, el plan de manejo de las áreas de protección y los relacionamientos a escala interinstitucional y regional.

h) La Etnoeducación se presenta como un aspecto que potencia la cultura y la protección del medio ambiente.

i) La arquitectura y el equipamiento comunitario como aspectos importantes para mejorar la calidad de vida de los habitantes y como una apuesta para el desarrollo ecoturístico y etnoturístico de la región.

El Plan se presenta como una apuesta que busca mejorar las condiciones de vida de los pobladores del Golfo de Tribugá, identificando los elementos claves para la conservación de los recursos naturales, de la cultura y de la forma de vida. También indica las formas de relacionamiento que posibilita ejercer dentro del territorio el dominio que se requiere, para mantener la visión que manifiestan y abre una ventana para exponer al territorio a un desarrollo ecoturístico y etnoturístico, por medio del ordenamiento territorial y el manejo de los recursos naturales.

4.2.1 El Reglamento Interno

El reglamento es el protocolo bajo el cual las comunidades construyen la gobernabilidad dentro del territorio colectivo. Según el artículo 6º del decreto 1745 de 1995, una de las funciones de la Asamblea General del Consejo Comunitario es reglamentar y velar por la aplicación de normas del sistema de derecho propio de las comunidades. El Consejo Comunitario estableció como protocolo para el desarrollo de la Gobernabilidad dentro del área colectiva, un reglamento que fue construido sobre la base de establecer las normas y pautas para conducir la vida comunitaria frente a la convivencia entre las familias y con la naturaleza. En el reglamento se establecen cinco ejes principales:

a) La organización porque a través de esta definen la posibilidad para avanzar hacia un camino entre todas las familias que habitan el Consejo Comunitario.

b) La territorialidad como espacio para ser y ejercer su condición como grupo étnico.

c) Los recursos naturales como el soporte material para agenciar el mejoramiento de las condiciones de vida.

d) La identidad cultural como motor intangible y espiritual que cruza el accionar de sus habitantes.

Dentro del reglamento se establecen también las funciones de la Junta Directiva, la cual va en la misma línea del decreto 1745 de 1995. También hacen consideraciones con respecto a la toma de decisiones, los mecanismos de participación internos, la conformación de las juntas y sus funciones, así como también hacen un énfasis importante frente al etnodesarrollo como postura central para accionar.

El reglamento para la gobernabilidad establece una apertura a los proyectos de infraestructura y aunque no plantea que estos tienen que ser consultados, sí considera que deben ser concertados con la comunidad y que la inversión pública y privada debe estar dirigida hacia los campos priorizados por esta.

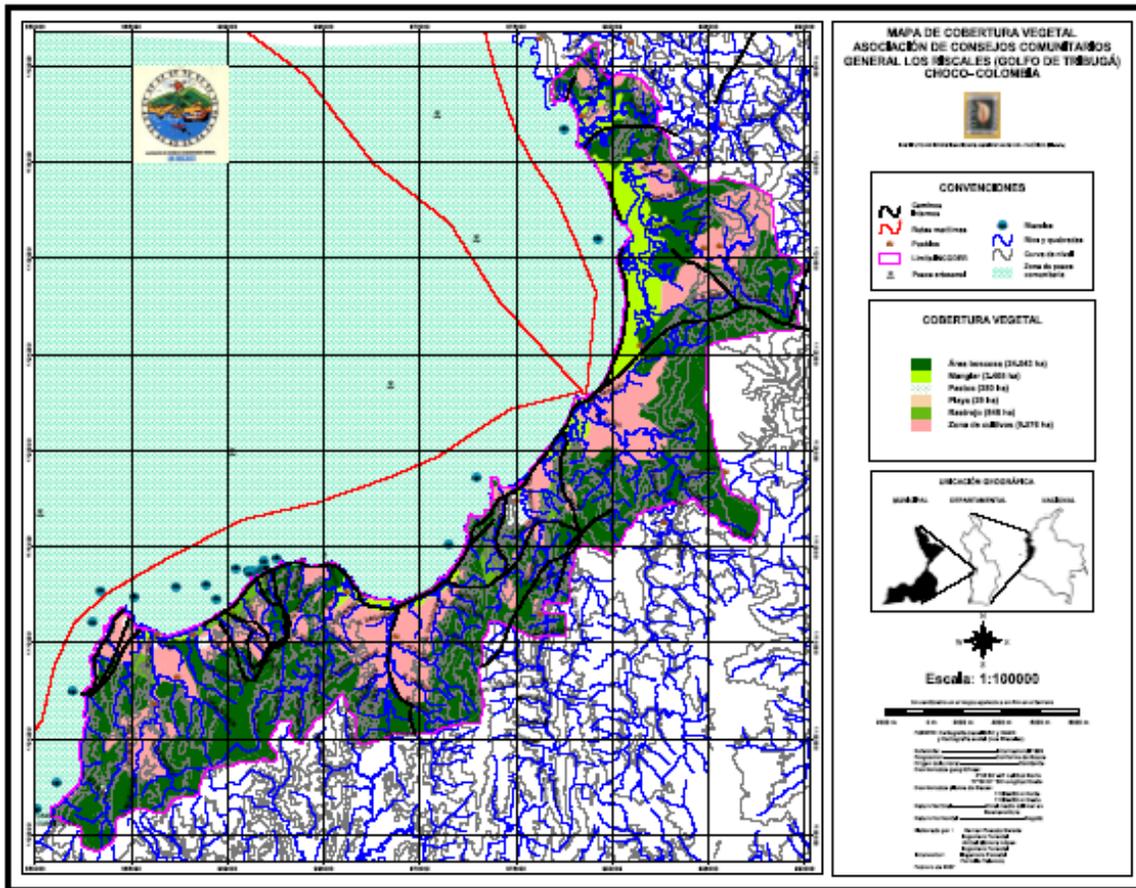
Según lo anterior, para las comunidades prima más el derecho a la participación, que el de la consulta. El derecho a la participación posee un nivel jerárquico importante dentro de la constitución y conforme a su propio reglamento establece la importancia de promover la participación de las diferentes comunidades. Sin embargo, deja un vacío en establecer las reglas de juego con las cuales pueden concretar actividades y proyectos con terceros.

La falta de un protocolo interno de Consulta Previa deja al aire varios de los elementos presentes para lograr el inicio de un proceso. Estos elementos son:

- Con quiénes se consulta
- Qué se consulta
- Cuando se consulta
- Cómo se consulta

Si de manera previa las comunidades no poseen reglas internas claras el desarrollo del proceso siempre presenta dificultades, pues los acuerdos principales son los que se deben definir internamente para ejercer la autoridad y la gobernabilidad dentro del esquema que se logre plantear con la entidad interesada por el proceso de consulta.

4.2.2 El plan de manejo forestal y su reglamento interno



Mapa 1. Mapa de coberturas vegetales del territorio de Los Riscuales.

El territorio del Consejo Comunitario los Riscuales tiene las siguientes características:

- a) El Monte Bravo o selva primaria.
- b) El monte Alzado o selvas en regeneración hacia un tipo de estructura que se acerca a la original, es decir, de las selvas primarias o montes bravos.
- c) El Monte Biche o selvas en barbecho, que se ubican en zonas donde más adelante en el tiempo se renovarían los cultivos agrícolas.
- d) Las fincas, como los espacios donde las familias producen y cosechan los productos básicos de subsistencia.
- e) Las playas, donde se cultivan otros productos como los cocos, símbolos de apropiación territorial de las playas por los nativos. Dentro de esta unidad se distinguen

las zonas de bajos, que sirven como despensa de proteína animal donde se aprovechan conchas y moluscos. Además, son los puntos de tránsito principal ya que conecta todo el territorio longitudinalmente.

f) El mar, comprende la zona desde la bajamar hasta donde las comunidades hacen un uso sostenible de sus productos. Esta área se estima en 8 millas náuticas. A su vez, tiene una zonificación del lecho marino en: bajos, riscales, morros, payaos y profundidades. Los payaos son barreras artificiales que actúan como hábitat de peces. Hasta la fecha se han construido 7 payaos por el esfuerzo de los Riscales. En este espacio se llevan a cabo actividades de recolección de conchas, pesca artesanal, recreación popular, avistamiento de fauna y pesca deportiva.

Sobre estas características, y con la ayuda de la SWISSAID Colombia, en el 2007 se define un reglamento interno para el manejo forestal, en el que se establecen unas reglas de juego de cara a la conservación del material forestal y de todos los recursos naturales.

En este sentido, el Consejo Comunitario Mayor General Los Riscales considera que el reglamento interno para el manejo y uso de los recursos naturales *“es el medio con el cual se refrendan los antiguos principios y preceptos de conservación y uso sostenible que han observado las comunidades durante siglos, y bajo las cuales se han conservado una amplia variedad de servicios y bienes ambientales, diversidad de ecosistemas y una extensa biodiversidad de importancia mundial. Estos en su conjunto son considerados como los bienes territoriales que soportan la forma peculiar de vida de las comunidades, su cultura y supervivencia a largo plazo”*.

Las líneas de obligatoriedad a las cuales se comprometen los pobladores incluyen el control territorial; asegurar el recurso hídrico, hidrobiológico y la pesca; controlar la producción pecuaria; el manejo de los recursos maderables y no maderables; el manejo de los animales del monte para el control de la caza; el recurso paisajístico y la prohibición por la extracción de recursos minerales.

El protocolo es el único que plantea la necesidad de la Consulta Previa, aunque solo la determinan para el control de la tala de árboles por empresas foráneas.

La cartografía social realizada por las comunidades con el apoyo de la Swissaid para la elaboración del Plan de Ordenación y Manejo Forestal de los territorios colectivos de la Asociación de Consejos Comunitarios General Los Riscales del Golfo de Tribugá, identifica la alta importancia del ecosistema que administran estas comunidades.

Se identificó que en su mayoría, estas selvas son primarias con un alto valor de conservación ecológico y ambiental por los bienes y servicios que presta y, a nivel comercial, por las características de las maderas que se hallan presentes sobre este tipo de terrenos. Las selvas más alejadas e inaccesibles por las condiciones topográficas, coinciden con las cabeceras y divisorias de agua de los distintos ríos y quebradas que tributan sus aguas al mar. En ese sentido, son fundamentales por la red de servicios que prestan a las comunidades, pues en ellos se encuentran las selvas de protección de las áreas de fuentes de agua pura que deben ser preservadas como áreas de reserva forestal comunitaria, siendo a su vez los espacios más adecuados para la cacería y la recolección de productos forestales no maderables.¹⁵

Las condiciones especiales registradas por medio de este ejercicio hacen más conscientes a las comunidades sobre la importancia de mantener y controlar bajo parámetros reglados y proyectar el uso de los recursos naturales, lo cual también fija los elementos esenciales para el ordenamiento del territorio. Usualmente las comunidades hacían uso del bosque de respaldo de manera comunitaria, sin embargo, los usos de nuevas tecnologías han delimitado esta práctica, sustituyéndose por prácticas individuales (Martínez: 2010).

El ordenamiento que plantea el plan de uso parte de cuatro criterios que concentran además la definición de aptitudes en el uso de los globos territoriales como:

¹⁵ Reglamentos internos para el acceso, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales del Consejo Comunitario los Riscales del golfo de Tribugá , Nuquí, Chocó , Colombia.

- Que los predios representen una utilidad de uso para las comunidades.
 - Que deben ser respetados por las comunidades y por los agentes foráneos.
 - Que se propenda por su conservación tanto a nivel local como en lo regional y nacional.
- Que la institucionalidad apoye los procesos de ordenación comunitarios.

4.3. LA DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE TURISMO

Con el apoyo de la Swissaid a través del Programa TDG- Territorios, Derechos Colectivos y Gestión, la Asociación de Consejos Comunitarios General Los Riscales construyó la Declaración Conjunta de los Consejos Comunitarios de la Costa Norte del Chocó en junio de 2003.

La declaración parte de la consideración que el turismo es una actividad compatible con la conservación de los recursos naturales y culturales, también indica la relevancia de varios miembros de la comunidad que se esfuerzan por desarrollar esta actividad en el Municipios, situación que permite revisar tanto aspectos positivos como negativos.

En ese sentido las comunidades realizan un comparativo entre la Ley General de Turismo – Ley 300 de 1996 y la Ley 70 de 1993, concluyendo como aspecto coincidente el aprovechamiento sostenible y también el desarrollo social.

Si bien se tiene consciencia sobre las potencialidades para el desarrollo de actividades de ecoturismo, etnoturismo, agroturismo y acuaturismo, la declaración conjunta de los Consejos Comunitarios que se concentran en el Golfo de Tribugá llama la atención sobre la falta de planeación y la fragilidad del ecosistema para afrontar el desarrollo de dichas actividades turísticas.

El temor que se identifica en la declaración, por parte de las comunidades es que se desencadene una presión importante sobre los recursos naturales que termine por

devastar las condiciones de la región. Por tal motivo, estas actividades turísticas deben llevarse a cabo de manera armónica y compatible con la conservación de los recursos naturales y de la cultura de las comunidades.

La declaración le apuesta a un modelo que se acerque a un turismo especializado por los valores naturales y los aspectos culturales que se relacionan con estos. Lo anterior con el fin de producir el mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales y el patrimonio cultural.

Se trata de establecer una fórmula que regula la Ley 300 de 1996, mediante la cual el turismo que se especializa por la oferta natural y el patrimonio cultural, debe determinar una capacidad de carga, definiendo así el aprovechamiento turístico que una zona puede soportar asegurando la máxima satisfacción de los visitantes con una mínima repercusión sobre los recursos naturales y culturales.

5. CARACTERISTICAS DEL PROYECTO Y CONSTRUCCION DE ACUERDOS DE LA CONSULTA PREVIA DE LA VÍA NUQUÍ -COPIDIJO



Mapa 2. Chocó

Fuente: Conciviles

La vía Ánimas – Nuquí hace parte de un tramo que corresponde a uno de los proyectos más ambiciosos del país, que busca conectar a la Orinoquía con el Pacífico colombiano. Este tramo se denomina Tribugá – Arauca y corresponde, según el Decreto 1735 de 2001, a 889 Km de los cuales el tramo que va de Las Ánimas al Municipio de Nuquí, comprende 55 Km. La longitud estimada de la vía es de 123.8 km, de los cuales 68 Km están construidos; el decreto incorpora los 55 Km restantes.

Con el fin de asegurar la financiación de la obra, mediante el Conpes 3389 de 2005, se establece el proyecto de construcción de la vía las Ánimas – Nuquí, considerado de gran importancia estratégica para la consolidación de la red nacional de carreteras, por lo que se recomienda al Ministerio de Transporte e INVIAS avanzar en un

plan de inversiones, así como también gestionar la licencia ambiental correspondiente que obliga, según lo estipulado en el artículo 76 del decreto 1397 de 1996, a la realización de los estudios de impacto económico, social y cultural de los pueblos y las comunidades indígenas.

Para el año 2009 en desarrollo de un acta de concertación, la cual se suscribe como consecuencia del Paro Cívico realizado en la ciudad de Quibdó, se acuerda, entre otros temas, que a partir del 19 de febrero de ese año y a más tardar dos meses después, el Ministerio de Medio Ambiente debería expedir la Licencia Ambiental correspondiente a la construcción del Tramo 1 de la vía, de ahí inmediatamente se avanzaría a la iniciación de la obra.

El proceso de licencia ambiental corresponde a la reglamentación de la Ley 99 de 1993, según la cual en sus artículos 50 y 51 determina la licencia ambiental como una autorización que otorga la autoridad ambiental competente, para la ejecución de una obra o actividad y se relaciona específicamente para obras de infraestructura en la prevención, mitigación, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra.

En esos términos la construcción de una vía tiene implicaciones importantes que deberían soportar la licencia: La sustracción de material vegetal, el cambio del paisaje y el impacto sobre la biodiversidad. También los cambios y las modificaciones en las costumbres, así como el relacionamiento entre la comunidad étnica. De igual manera debe tener los permisos para la consecución del material de playa o de arrastre que será removido y el utilizado para la obra.

Para el otorgamiento de la licencia según el art. 53 de la misma norma, se exigen los estudios de impactos ambientales los cuales deberán ser presentados ante la autoridad ambiental.

El concepto de impacto ambiental que determina el Decreto 2820 de 2010, que reglamenta la Ley 99 de 1993, considera el impacto ambiental como cualquier alteración en el sistema ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o

beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad.

Por lo tanto, el punto inicial de diálogo entre los interesados en el proyecto en un escenario de Consulta, está dado precisamente por las condiciones que el estudio identifique y las medidas de manejo que se requieran y, por su puesto, en la mitigación de daños que se prevean.

Para el caso de la Consulta Previa de la construcción de la vía Ánimas – Nuquí en el Tramo 1, los estudios de impacto ambiental contaron con la participación del Consejo Comunitario General Los Riscales. Específicamente el Consejo aportó la realización de la caracterización social, económica y etnocultural de las comunidades directamente afectadas en el tramo. La organización como representante de las comunidades que habitan en el área de titulación colectiva de las comunidades negras del Municipio de Nuquí, fue la directamente responsable y representante en el desarrollo del proceso de Consulta.

El tramo 1 inicia en el andén pacífico del Municipio de Nuquí, se dirige con rumbo al noroccidente hacia Peñitas y atraviesa dos quebradas: el Chicolatal y el Tigre; no toca la zona de manglar, pasa por el río Tribugá y llega al cerro de Codijo. Desde el ámbito biofísico, la vía tiene un área de influencia importante porque parte del Río Quito, el Baudó, el Río Tribugá, Río Acanché y el Río Nechí. En su afectación socioeconómica la vía recorre los municipios de Nuquí, Alto Baudó, Río Quito, Canton de San Pablo y Unión Panamericana, lo que indica una agrupación de comunidades que están cercanas a las riveras de los principales ríos del Departamento, condición que ejerce un notable relacionamiento de las distintas comunidades y del flujo de comercio presente en la Región.

En el municipio de Nuquí se desarrolla el primer tramo, esto debido a que el trazo inicial de la obra se concentraba en su ejecución desde la costa hacia el interior, situación que generó altos costos debido a la entrada de la maquinaria desde Buenaventura por vía fluvial y una afectación notoria en el uso del material de playa de los ríos que se requiere para el desarrollo de la obra.

En el estudio de impacto ambiental realizado por la firma contratista Conciviles, para el proyecto Vía al Mar- Tramo Nuquí-Copidijo, se puede encontrar que desde 1923 se vienen planteando varias iniciativas similares movidas por diferentes intereses. El primero surgió por la necesidad de la integración física y económica de los países a través de la denominada Carretera Panamericana. Debido a las condiciones biofísicas del tapón del Darién, esta apuesta es considerada como inviable.

En 1954 en el marco de un subcomité que se crea entre delegados de Colombia, Panamá y Estados Unidos se intenta definir una ruta más práctica para superar las barreras que impone el Tapón del Darién. Dos rutas se consideraron: En 1958 desde el Departamento del Chocó, saliendo de Palo de Letras hacia el sur a lo largo de la Costa Pacífica, pasando por Aspavé, Nercúa, Cupica y Bahía Solano, atravesando el istmo de San Pablo hasta llegar a las Ánimas.

El otro corredor, definido como la ruta corta del Atrato, va hacia el suroeste atravesando la zona pantanosa del Atrato, cruza el río cerca de Cacarica, continúa hacia las lomas “Las Aisladas” hasta llegar a la carretera que conecta a Quibdó con Medellín-Turbo en Villa Artega, correspondiente al Corregimiento de Pavarandó en el Municipio de Mutata, en el Urabá Antioqueño; a esta ruta se le denominó Circuito Caribe o Ruta Chocó y se encuentra dentro de las apuestas del Plan “Visión Antioquia siglo XXI”, documento elaborado durante la administración del Departamento de Antioquia de Álvaro Uribe Vélez, donde unos de los propósitos es sacar adelante corredores de acceso que posibiliten la integración del Departamento del Chocó hacia el interior del país y la salida al mar Pacífico del Departamento de Antioquia.

También esta ruta permitiría unir el Caribe con el Pacífico, mediante un esquema multimodal de transporte para los intereses de los antioqueños y fue considerado en su momento como el canal seco que permitiría además el transporte de carga alterna al Canal de Panamá.

En 1959 el congreso aprueba la ruta uniendo al Chocó con el Eje Cafetero y Bogotá, en cuyo tramo estarían las Ánimas y Tadó en el Departamento del Chocó, Santa Cecilia y Apia en Risaralda, finalizando en Pereira. De igual manera, esta ruta estaría en el interés del Eje Cafetero para la movilización del comercio que le interesa a la Región.

Para este tramo la OEA suscribió un convenio para terminar los diseños con la USAID en 1963, sin embargo, por falta de fondos se eliminaron varios tramos, dejando una línea estimada con una longitud de 167 km para solo el tramo Ánimas – Bahía Solano. Posteriormente, con diseños ajustados definieron que el destino final para la salida al mar Pacífico chocoano no sería Bahía Solano, sino Nuquí – Tribugá. De esta manera, y con los diseños contratados por la USAID, se construyó parte del tramo en 1992, desde Las Ánimas hasta el Río Pató, donde es interrumpida la obra por requerimiento de las comunidades Emberá.

Hay que tener en cuenta que para esa fecha el convenio 169 de la OIT ya estaba incorporado en el bloque constitucional y los mecanismos de participación ya se estaban implementando. Por otro lado, se venían desarrollando para las comunidades negras las asambleas de la comisión especial para la reglamentación del Artículo 55 de la constitución nacional que desemboca en la Ley 70 de 1993.

Además, estaban en discusión los procedimientos ambientales y la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales surgen con la Ley 99 de 1994, donde se determinan los instrumentos para el licenciamiento ambiental. Con las nuevas condiciones que trae la constitución, los actores y las apuestas frente a los intereses de la construcción de la vía, se amplían a un diálogo plural, que se suman al diálogo entorno a la viabilidad técnica y económica, a lo cultural y ambiental.

Esta amalgama de intereses sobre la construcción de la vía, tiene entonces ahora tres actores principales: El Gobierno como principal promotor y determinador; las comunidades étnicas que ven en el desarrollo normativo una oportunidad para entender, considerar y definir el destino de la obra; y la autoridad ambiental que indica los procedimientos que deben ser parte del diálogo intercultural que propicia la Consulta Previa de la vía.

La Consulta Previa para la construcción de todos los tramos en la vía Nuquí – Las Ánimas ha tenido un desempeño fluctuante debido a la falta de definición de los temas sobre los cuales INVIAS, entidad interesada en la Consulta, ha presentado desaciertos, en parte por la no claridad en la identificación de la apuesta del desarrollo y en parte por la mezcla de condiciones políticas que no son manejables para ninguna de las partes, generando una ingobernabilidad en el proceso.

Las presiones de los movimientos cívicos del Departamento del Chocó y los intereses de los últimos Gobiernos en el nivel nacional, con motivo del proceso de apertura económica, han puesto también el proceso en momentos de parálisis y de continuidad dependiendo del peso que corresponda analizar. Por ejemplo, el propósito de los chocoanos es conectar el centro del Departamento con la costa y el interés de los gobiernos anteriores ha estado enmarcado en la posibilidad de construir un puerto de Aguas Profundas en Tribugá.

En la actualidad, esta obra está por fuera de las prioridades portuarias según la proyección de los próximos 20 años, y cada vez que se agita el tema genera el rechazo de la clase dirigente del Valle del Cauca, que ve la posibilidad de afectación en la utilización del Puerto de Buenaventura en la disminución de su uso. En este asunto el gobierno de Álvaro Uribe terció a favor de Tribugá y el Chocó, indicando que sería uno de los megaproyectos más importantes considerados por varios gobiernos anteriores (Díaz, 2011).

Al final el proyecto por el cual se han venido realizando gestiones, ha sido la conectividad del Departamento hacia el interior, mientras que la discusión sobre el puerto quedó postergada.

A partir de las promesas a los paros cívicos en el Departamento del Chocó en el año 2005, se establece una partida de \$ 10 mil millones para concluir los estudios ambientales y la realización de la Consulta Previa a las comunidades y se surtan los trámites de aprobación de la licencia ambiental y apertura de la licitación para el reinicio de los trabajos (Díaz, 2011).

La vía está construida en más del 50%, los actores políticos le atribuyen este avance a que las actividades de construcción se realizaron antes de la constitución del Consejo Comunitario, y aún más, de la Ley 70 de 1993.

La cronología de la vía es la siguiente:

Cuadro. Cronología de Conexión Centro del País al Pacífico

FECHA	ACONTECIMIENTO /NORMA	OBSERVACIONES
1923	V Conferencia Internacional Americana	Se planteó la posibilidad de construir la carretera panamericana
1925	Congreso de Estados Unidos	Aprobó partida de US\$ 50.000 para exploración
1929	II Congreso Panamericano de Carreteras en Brasil y Conferencia Regional Interamericana de Carreteras en Panamá	Se confirma la necesidad de la vía panamericana
1936	Ley 70/36	Ordena construcción de carretera Bahía Solano-El Valle-Utría-Quibdó
1940	Ley 22/40	Colombia aprueba proyecto de la vía y lo ratifica el 29 de noviembre
1941	Decreto 68 de enero 20	Confirma el proyecto de la carretera panamericana
1955	Primera Reunión del Subcomité del Darién	Con delegados de Colombia, Panamá y Estados Unidos, definen criterios del trazado de la carretera panamericana.
1959	Ley 21/59	Se fija ruta de la carretera Palo de Letras - Cabecera del Nercua - Bahía Solano - Istmo de San Pablo para la ruta sur de la panamericana.
1960	VIII Congreso Panamericano de carreteras en Bogotá	Se adopta ruta definida por Ley 21/59
1963	Inicia exploración del tramo Las Ánimas - Palo de Letras	Consorcio Brown & Root Overseas - La Vialidad Ltda.
1966	Se entrega el trazado Las Ánimas - Bahía Solano	Longitud total 167 km+319 m; pendiente máxima 7,0%: velocidad de diseño 50 km/h; Como un tramo de la panamericana.
1967	Iniciación construcción	Tramo La Ye (Ánimas)-Puerto Nuevo
1969	Ley 9/69	Se establece plan vial para el Chocó
1982	Se ajustan diseños. Emilio Ramírez, Ing. Consultor. Ramiro Franco, Interventor MOPT	Sector Río Pató - Río Baudó; ancho de calzada 6.0 m; pendiente 9%; velocidad de diseño 40 km/h. Vía de alcance regional.
1991	Estudios Fase III Río Pató - Río Baudó - Tribugá	Corpes de Occidente: Ancho de calzada 7,0 m; pendiente máxima 10%; velocidad de diseño 40 km/h
1992	Indígenas Embera bloquean la construcción de la vía.	Vía queda paralizada en Los Cerros del Chachajo, K70+500.
1993	Convenio para E.I.A. sector río Pató-río Baudó - Tribugá	Convenio Universidad Tecnológica del Chocó-Fondo Vial Nacional, con base en concepto técnico 104/92, de INDERENA
1995	Auto 590/95 INDERENA	Términos de Referencia para DAA. Expansión Portuaria de la Costa Pacífica
1996	Informe Universidad del Chocó-Orewa-Neotrópicos	Esboza condicionantes ecológicos y culturales en la región; se formulan criterios para el plan de manejo del proyecto
1997-1998	Contrato OCC-035/97. Corpes de Occidente - Mintransporte. DAA. para la Expansión portuaria de la costa Pacífica	Consorcio IncoPLAN-Parsons presenta estudio, incorpora DAA de alternativas viales para conexión terrestre Las Ánimas - Tribugá. Propone tres rutas carreteables y una férrea.
2000	Paro cívico por salvación y dignidad del Chocó	Gobierno nacional se compromete a financiar estudios ambientales y realizar consulta previa con comunidades negras e indígenas.
2001	Autos 203(marzo), 563(agosto) y 758(octubre) MAVDT	MAVDT avoca conocimiento del proyecto Ánimas - Nuquí; exige a INVIAS complementar información del DAA alternativas viales para expansión portuaria; exige mediante estudio diversidad biológica, social y de sistemas productivos.
2004	Consejo comunal de gobierno (abril 24)	Presidente de la república anuncia tramites y recursos para reiniciación de construcción en 2005
2004	Convenio 007 SECAB - IIAP	Se realiza evaluación alternativas viales propuestas en DAA expansión portuaria por INCOPLAN - PARSONS, 1998. Se recomienda ruta de Membrillo como mejor alternativa para continuación de la vía.
2004	Convenio 997/04 INVIAS-UTCH	Realización EIA y Consulta Previa, tramo por construir El Afirmado-Nuquí
2004	Auto 1166/04 (enero 28) MAVDT	MAVDT expide términos de referencia para EIA y consulta previa.
2005	Auto 97/05 (enero 28) MAVDT	Resuelve reposición de INVIAS y modifica parcialmente términos de referencia del EIA y consulta previa
2005	Documento CONPES 3389 (oct 24)	Declara proyecto Animas-Nuquí estratégico para el país. Asigna \$117.133 millones para 4 años
2005	Auto 2309/05 (dic 29) MAVDT	Solicita información adicional a la entregada en informe UTCH de EIA y Consulta Previa

El proyecto final contratado corresponde al corredor Nuquí-Bogotá para una longitud de 130 km.

El esquema de la obra o ficha técnica es la siguiente:

TRAMO	SECTOR	ESTADO Y LONGITUD(Km)
Tramo 1:	Bogotá - Honda - Manizales - San José (Caldas)	Pavimentado, 344 Km.
Tramo 2:	San José - Viterbo - Apía (Risaralda)	En afirmado, 29 Km.
Tramo 3:	Apía - Pueblo Rico - Santa Cecilia (Risaralda)	Requiere ampliación y pavimentación, 60 Km.
Tramo 4:	Santa Cecilia - Tadó - Las Ánimas - Taridó (Chocó)	Requiere pavimentación, 110 Km.
Tramo 5:	Taridó - Río Pató (Chocó)	Requiere ampliación y pavimentación, 52 Km
Tramo 6:	Río Pató – El Afirmado (Chocó)	Requiere ampliación y pavimentación, 17 Km.
Tramo 7:	El Afirmado - Nuquí (Chocó)	Por construir y pavimentar, 55 Km

* Fuente: Portafolio de Proyectos de Infraestructura – Proyecto Carretera al Mar y Apertura del Chocó, Cámara de Comercio de Manizales, 2005



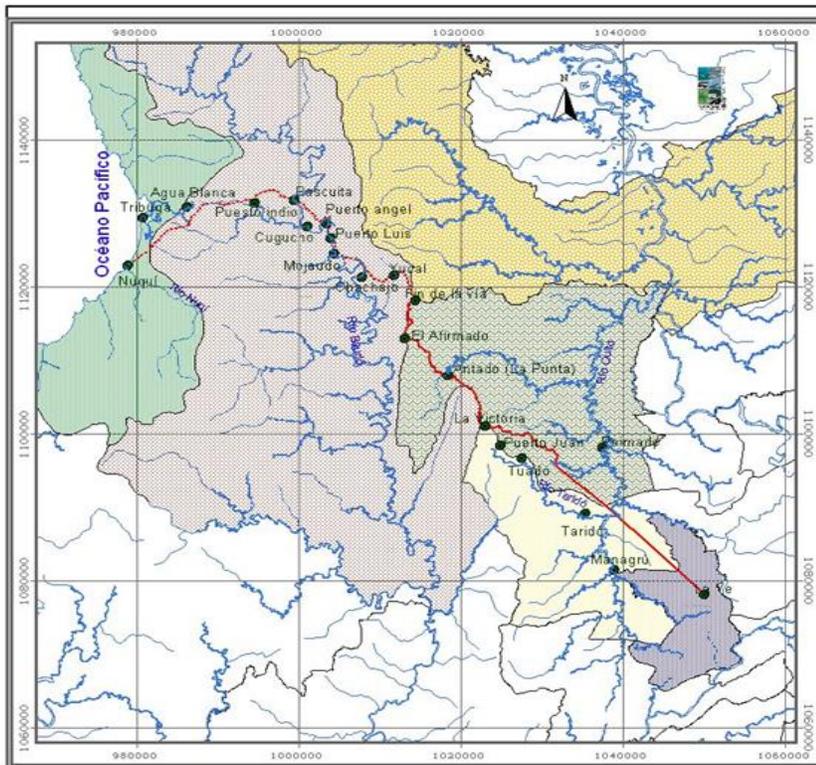
Mapa 3. Proyecto carretera al mar y apertura del Choco.

Fuente: Cámara de Comercio de Manizales, 2005

5.1 LA VÍA NUQUÍ-COPIDIJO TRAMO 1

CONTRATO	2985 DE 2006	3062 DE 2006
OBJETO	ESTUDIOS, DISEÑOS, CONSTRUCCIÓN Y PAVIMENTACIÓN DE LA CARRETERA NUQUÍ-LAS ANIMAS	INTERVENTORÍA
CONTRATISTAS	CONSORCIO VÍA AL MAR NUQUÍ 2006. CONCIVILES (Constructor) -SESAC(Diseñador)	CONSORCIO INGETEC - CCC (INGETEC y Compañía Colombiana de Consultores)
VALOR	\$ 117.760 Mill	\$7.600 Mill
INICIO	13 DE MARZO DE 2007 INICIO DE OBRAS 01/02/2010	13 DE MARZO DE 2007
PLAZO OBRAS	38 MESES	40 MESES
FINALIZACIÓN	31/12/2011	31/12/2011
Anticipo total (pesos)	\$ 23.274.420.363	\$ 3.237.689.710
(%)	19,93%	49,41%
saldo de anticipo por amortizar	\$ 17.732.448.364	\$ 847.963.131
Total ejecución	\$ 42.882.735.186	\$ 6.199.198.601
Vigencia 2011	0	0
Total Reserva 2010	\$ 32.290.183.043	\$ 766.053.466
Reserva por ejecutar	\$ 27.179.366.697	\$ 401.257.119
Vigencias 2012-2014	\$ 47.698.256.785	\$ 1.000.000.000
Saldo bruto por facturar	\$ 74.877.623.482	\$ 1.401.257.119

Fuente: Conciviles



Mapa 4. La Vía Nuquí-Copidijo Tramo 1

En Quibdó el 19 de febrero de 2009 como consecuencia de un paro cívico, el gobierno nacional suscribe documento denominado ACTA DE CONCERTACIÓN; en el numeral 3 se estableció: “(...) a partir de esta fecha el Ministerio de Ambiente expedirá la Licencia a más tardar el 18 de abril de 2009, para dar inmediatamente la orden de iniciación de la obra por parte de INVIAS en el tramo Nuquí-Copidijo”. El tramo principal posee una longitud de 18,5 km y carretable de acceso a la fuente de 5.4 km. La licencia Ambiental con Resolución No 0712 del 16 de abril de 2009, se ejecutaría a partir del 8 de mayo de 2009.

Para el desarrollo de obra de infraestructura uno de los aspectos más importantes, es la consecución de material de playa, que por su costo debe proveerlo la zona donde se construye la vía. Según el Estudio de Impacto Ambiental realizado por la UTCH en el año 2005, se preveía que para este tramo se contaba con 3 fuentes (Río Nuquí, Playa Olímpica y Playas del Río Tribugá), mismas que fueron encontradas no aptas por la firma contratista, resultados que avaló la interventoría.

De acuerdo con el Consorcio Consiviles, esta situación hizo que el Contratista explorara otras fuentes encontrándose una en la parte alta del Río Nuquí, de título minero propiedad de una multinacional que no accedió a facilitar el material.

Aguas abajo, se encontró la fuente con título minero para explotación de material que según los estudios realizados por el Contratista y avalados por la Interventoría, resultaba apta y por ende se incluyó en la Licencia Ambiental; estaba a unos 5,4 Km del eje principal. Con este paso se dio inicio a la fase de construcción en el tramo 1 (Nuquí-Alto de Copidijo), quedando como fecha de iniciación el 11 de mayo de 2009.

El 2 de diciembre de 2009 INGEOMINAS expidió el Registro Minero de la fuente norte de materiales (única licenciada), documento que permitió iniciar la fase de explotación y por ende la construcción de un tramo carretable de acceso a la misma de 1 km de longitud aproximadamente. Sin embargo, el acta queda en firme para iniciar labores el 01 de febrero de 2010.

Durante la construcción del carreteable y debido a graves problemas técnicos, sustentados por el Contratista y avalados por la Interventoría, relacionados con la explotación del material en la fuente, el Instituto decidió suspender la explotación de la misma y por ende las obras quedaron hasta allí ejecutada.

Esta situación conllevó a la revisión de alternativas de construcción que permitiesen acometer las obras por la vía principal, entre ellas la importación de material o dragado del río. Luego de la correspondiente evaluación de alternativas y debido a los altos costos económicos y dificultades técnicas que ellas conllevan, la Interventoría recomendó a INVIAS suspender las labores que se venían adelantando en dicho frente. INVIAS acogió la recomendación y por tanto se suspendieron las obras del tramo 1 (Nuquí-Alto de Copidijo).

El proceso de Consulta con las comunidades negras que se encuentran en el Tramo 1 de la vía Nuquí - las Ánimas, realiza su apertura en el año 2014 con la presencia de las comunidades que hacen parte del Consejo Comunitario General los Riscales, cuya área de influencia es el municipio de Nuquí.

Dentro del proceso de Consulta se definieron varios acuerdos, los cuales hacen parte integral de la protocolización. Estos acuerdos fueron agrupados en cuatro programas que hacen parte de las medidas compensatorias concertadas con las comunidades. Sobre esta parte volveremos después de indicar las condiciones actuales del proyecto.

Como se indicó anteriormente, el Tramo 1 tiene una longitud aproximada de 18,5 km, con un carreteable de acceso a la fuente de 5.4 km. La licencia ambiental fue otorgada mediante la Resolución No 0712 del 16 de abril de 2009 para ser ejecutada a partir del 8 de mayo de 2009.

El 22 de diciembre de 2016, más de seis años después, INVIAS adjudicó un contrato por \$10.906 millones al Consorcio Conexión Nuquí para la realización de los estudios y diseños definitivos, a través de los cuales se definiría la mejor alternativa (obras civiles requeridas, materiales a utilizar, rutas convenientes y otros) para la

construcción de una vía de 130 kilómetros entre Las Ánimas y Nuquí. Del Tramo 2, 3 y 4 al Consorcio le corresponden la actualización y complementación de los estudios ambientales.

5.2 ASPECTOS CENTRALES DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTOS AMBIENTAL

El desarrollo de la obra traerá sobre el territorio impactos que inciden positiva y negativamente de manera directa e indirecta. Conforme al estudio la revegetalización y adecuación paisajística, la cual se realizará al final del proyecto contribuirá a disminuir los impactos causados derivados de la gran remoción de vegetación.

Por otro lado los impactos negativos se encuentran entre críticos y severos con una influencia importante en la fauna y la flora debido a la remoción de la vegetación impactando de la misma manera en la fauna.

Los impactos indirectos corresponden a los componentes físico, biótico y socioeconómico que no se manifiestan de forma directa e inmediata, sino que requieren un tiempo mayor de aparición y que pueden llegar a ser permanentes e irreversibles, de acuerdo con la magnitud e importancia de los mismos.

La gobernaza del Consejo Comunitario , se podría ver afectada de manera negativa , en el estudio de Conciviles destaca que los aspectos socioculturales se pueden ver comprometidos debido al choque cultural de *las comunidades con nuevos patrones basados en la oferta y la demanda. La dependencia de productos importados que afectan la seguridad alimentaria y hacen insostenible la producción agrícola, dado que se generará un flujo directo de entrada de productos provenientes del interior del país, que competirán con la producción interna que es reducida. Amenaza sobre la integridad de territorios étnicos y el deterioro de ecosistemas terrestres y acuáticos, al contar con la presencia de un flujo elevado de personal proveniente del interior del país, con culturas diferentes.*

El flujo migratorio por la expectativa de un nuevo enclave comercial podría generar *nuevos asentamientos humanos no planificados, lo que contribuirá al incremento de los índices de pobreza sobre las poblaciones nucleadas.*

Considera el estudio que como impacto socioeconómico positivo, indica *la creación de rutas de transporte, incremento en la movilización vehicular, la creación de nuevos municipios, el crecimiento y planificación urbana con el eje vial como ordenador, la mejora en la infraestructura social, la introducción de sistemas energéticos, la creación de nuevos centros escolares, de oferta de sistemas de telecomunicaciones y construcción de centros comunitarios, entre otros elementos que aportan un mecanismo de impulso al desarrollo regional.*

5.3 ACUERDOS DE LA CONSULTA DEL TRAMO NUQUÍ-COPIDIJO

En las actas de las sesiones de la Consulta Previa, se encuentra registrada la discusión de más de 10 años.

Las reglas de juego presentadas por el colectivo, definían aspectos importantes como la gestión ambiental en el manejo del material de arrastre. Al respecto se le solicitó al consorcio vía al Mar, encargado de la obra, mayor atención a las condiciones especiales ambientales de la zona y asegurar la participación de las comunidades en la identificación de los riesgos. En las conversaciones iniciales y a lo largo de los procesos de consulta, las comunidades urbanas también hacen presencia y realizan sus consideraciones, lo cual hace indicar que, en el proceso de Consulta, la participación no es exclusiva de los consejos comunitarios, al contrario, el interés que reviste la obra amplía la participación y las posturas terminan siendo diferentes y no unificadas.

Un aspecto relevante es la presentación de los atrasos del Gobierno ante la situación de orden público y las condiciones para afrontarlo. Al respecto las comunidades consideran fundamental el acompañamiento permanente del Estado, de manera que las posiciones frente a la vía no generen violación de los derechos humanos.

Frente a los desacuerdos como el caso de la parálisis, solicitada por el presidente del Colectivo para la construcción del tramo 5, debido al incumplimiento de una de las actividades consideradas por el INVIAS, se presenta por la falta de claridad en las medidas compensatorias y las determinaciones de INVIAS en las inversiones que serían parte de estas compensaciones, sin tener en cuenta el criterio de las comunidades. De nuevo las posturas entre los mismos líderes presentan dispersión.

Esta situación se presenta de manera reiterativa durante el proceso, y genera en parte algunas inconsistencias para la definición de las prioridades que deben acordar.

Cuadro.

TRAMO I : NUQUI-COPIDIJO MATRIZ DE SEGUIMIENTO	
FECHA Acuerdos: 21- III- 2009	ACUERDO
CONSIDERACIONES INICIALES	Plan de Etnodesarrollo
	Todas las fichas del Plan de Manejo Ambiental (PMA) y del Plan de Gestión Social (PDGS) construida
	La temporalidad de la inversión va paralela al desarrollo del proyecto con base en el programa de inversión que se ha establecido en las vigencias futuras para la implementación del mismo.
	El INVIAS es el responsable de la vía como tal debe responder ante el Consejo Comunitario por la gestión e implementación de los acuerdos.
	En caso de conflicto con el Consorcio Vía al Mar Nuqui 2006 o con otras instituciones involucradas en el proceso de cumplimiento de los acuerdos, el papel del INVIAS será de mediador y acompañante en la solución de los mismos.
	La solución de los impactos ambientales, sociales y culturales del EIA directos e indirectos no previstos en la identificación, aclaración y evaluación con el Consejo Comunitario, harán parte integral de esta acta de acuerdos y su financiación es responsabilidad de INVIAS y el contratista según el caso.
	Como mecanismo de monitoreo y evaluación que facilite la toma de decisiones. INVIAS apoyará la estructuración e implementación de un observatorio de dinámica social , relacionada al proyecto vial, el cual tendrá como propósito la realización de la investigación aplicada para la construcción y aplicación de indicadores ambientales, que permita mantener actualizados los datos de demografía morbilidad, prácticas culturales , ingreso, calidad de vida y sostenibilidad integral del territorio. Con miras de brindar datos precisos sobre los cambios sociales y ambientales en el territorio.
	Los montos presupuestales consignados en las fichas PMA y PDGS, serán ajustados anualmente según las fluctuaciones del índice de precios al consumidor o la inflación causada.

PROGRAMA 1: FORTALECIMIENTO A LA GOBERNABILIDAD, LA GESTION, Y EL CONTROL TERRITORIAL EN UN HORIZONTE COMUN DE DESARROLLO	PROYECTO 1	Apoyo al proceso de construcción y dotación de la sede del Consejo Comunitario General Los Riscales.
	PROYECTO 2	Programas culturales y de relacionamiento intergeneracional y ligado a las instituciones educativa. Establecimiento de cocinas comunitarias.
	PROYECTO 3	Estrategia de comunicación el plan de aseguramiento cultural y territorial
	PROYECTO 4	Capacitación a miembros de las comunidades en factores desestabilizadores del tejido social y fortalecimiento de estructuras y valores familiares.
	PROYECTO 5	Desarrollo comunitario para la recuperación y consolidación del patrimonio inmaterial. Integración de los Consejos que hacen parte del Consejos del Colectivo Territorial Afrochoco.
	PROYECTO 6	Apoyo al fortalecimiento del proceso de etnoeducación
	PROYECTO 7	Mesa de trabajo interinstitucional para el seguimiento del Plan de aseguramiento cultural y territorial
	PROYECTO 8	Políticas y medidas de control de densidad poblacional en el Golfo de Tribugá
	PROYECTO 9	Construcción y mejoramiento de vivienda
	PROYECTO 10	Observatorio Social
PROGRAMA 2: ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y FORTALECIMIENTO DE SISTEMAS PRODUCTIVOS ANCESTRALES Y SISTEMA ECONOMICO	PROYECTO 11	Apoyo al ajuste del esquema de ordenamiento territorial del Municipio.
	PROYECTO 12	Desarrollo del etnoturismo y agroturismo
	PROYECTO 13	Aprovechamiento forestal dentro del área de influencia.
	PROYECTO 14	Identificación y desarrollo de alternativas productivas en estuarios y zonas costeras: Payaos acuicultura marina.
	PROYECTO 15	Consolidación de sistemas productivos agrícolas, mediante ajustes tecnológicos y desarrollo de los procesos de transformación de los productos agrícolas.
	PROYECTO 16	Apoyo al desarrollo de la pesca artesanal y mejoramiento de los procesos de conservación de los productos pesqueros.
	PROYECTO 17	Faros agroecológicos sostenibles.
	PROYECTO 18	Zonificación ambiental y manejo del territorio colectivo
	PROYECTO 19	Deslinde, amojonamiento, demarcación, regulación, control y vigilancia de los territorios.
	PROYECTO 20	Aprovechamiento de los recursos no maderables del bosque: identificación, transformación y comercialización con enfoque de género y generación.
	PROYECTO 21	Apoyar el desarrollo de productos artesanales.
	PROYECTO 22	Establecimiento y fortalecimiento de redes de comercialización. Mercado campesino.
	PROYECTO 23	Programa para el establecimiento de las azoteas, transformación de productos medicinales.
	PROYECTO 24	Apoyo al sistema productivo de especies menores y mayores.
PROGRAMA 3: RECUPERACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y PROTECCIÓN	PROYECTO 25	Recuperación , uso y aprovechamiento del los bancos genéticos de maderas finas (Chambul, Abaco , aceite etc...)
	PROYECTO 26	Recuperación , uso y aprovechamiento del los bancos genéticos de especies ornamentales con énfasis en bromeliácea y orchidiase.
	PROYECTO 27	Recuperación uso y aprovechamiento de los bancos genéticos de plantas medicinales.

	PROYECTO 28	Diseño y establecimiento de un corredor biológico de conservación y protección de los recursos naturales de lado a lado de la vía Animas - Nuquí.
	PROYECTO 29	Monitoreo y seguimiento de especies de fauna silvestre utilizadas tradicionalmente en la caza de subsistencia.
	PROYECTO 30	Monitoreo de especies indicadoras de cambio climático, afectadas por la construcción del proyecto vial (anfibios y aves)
	PROYECTO 31	Enriquecimiento de rastrojos con especies forestales y frutales que propicien el crecimiento de las poblaciones de las especies de fauna silvestre.
PROGRAMA 4: SANEAMIENTO AMBIENTAL Y ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD	PROYECTO 32	Conformación de empresa comunitaria para el manejo de los residuos sólidos en el Municipio de Nuquí.
CONSIDERACIONES FINALES PARA LA GESTIÓN Y EL RELACIONAMIENTO	La ejecución de los recursos será a través de la subdirección de medio ambiente y gestión social del INVIAS.	
	El INVIAS se compromete a constituir un capital semilla por \$300'000.000 para la adquisición de predios privados dentro del territorio.	
	Los proyectos de fortalecimiento organizativo institucional, el deslinde, demarcación, amojonamiento, regulación, control y vigilancia de los territorios se iniciarán de manera inmediata.	
	El INVIAS garantizará los recursos para los proyectos de aprovechamiento forestal.	
	El proyecto de recuperación, uso y aprovechamiento de los bancos genéticos de madera como base de las obligaciones que se determinen con el Min ambiente conforme a la licencia de impacto ambiental.	
	El seguimiento técnico y financiero al Plan de aseguramiento cultural será realizado por el Min ambiente.	
	EL Consorcio y el Consejo comunitario establecer un mecanismo de coordinación permanente con al menos dos sesiones al año.	
	Veinte días antes de la otorgación de la licencia para la explotación del material de playa, se gestionará para que las autoridades tengan la información para la obtención del material de construcción	
	Sin perjuicio del contrato del Consorcio con INIVAS y conforme al Plan de manejo ambiental, se dio origen al contrato de aprovechamiento de la madera que requiere la obra se hará con el Consejo Comunitario	
	En la misma faja el Consejo realizará labores de salvamento del material genético de los recursos naturales renovables.	
	Por gestión conjunta entre INVIA y el Consejo Comunitario se hará gestión ante el gobierno municipal a con el propósito de que el Plan de ordenamiento territorial tenga las provisiones para racionalizar la carga poblacional.	
	INVIAS y el Ministerio de Transporte se compromete a realizar las gestiones que correspondan para el licenciamiento de una empresa de transporte terrestre y fluvial (TRASCOTEAFFROCH) EN LA VIA AL MAR ANIMAS-NUQUI, teniendo en cuenta el derecho a la relación de compensación al aporte del territorio.	
	Se aclarará que lo aplicable al 1% con cargo a la licencia ambiental y su concertación con CODECHOCO, serán ejecutados por el Consejo Comunitario.	

<p>Para las medidas necesarias para la regulación, manejo y uso aprovechamiento y vigilancia de los recurso del territorio para establecer medidas para el manejo, el uso y aprovechamiento y vigilancia de los recursos del territorio y la población migrante el Consejo Comunitario, el Municipio, Min ambiente, Min interior y CODECHOCO, identificara y gestionaran mecanismos para la protección de los derechos de las comunidades.</p>
<p>Se diseñará en corredor biológico de lado a lado de la vía Definición y señalización en el corredor biológico, con guianza turística, cada sendero tendrá 10 estaciones. Apoyo en capacitación e investigación sobre los aspectos ambientales.</p>
<p>Se estudiará el montaje de un cetro de recuperación de la fauna.</p>
<p>INVIAS apoyara la formulación de planes etneducativos para el afianzamiento al territorio y el fortalecimiento de su identidad cultural.</p>
<p>Apoyo a una estrategia de comunicación sobre el desarrollo de la vía y procesos de formación en comunicaciones.</p>
<p>El INVIAS garantizara la financiación de los proyectos del acuerdo y de las fichas del plan de manejo ambiental y plan de gestión social. Para la implementación de las actividades se elaborara un cronograma con las prioridades</p>
<p>Para la ejecución de los recursos los términos de referencia serán elaborados por el Consorcio, INVIAS y el Consejo Comunitario. Los términos serán remitidos por el INVIAS AL CONSORCIO. INVIAS le hará seguimiento y evaluación de la ejecución de los proyectos de los procedimientos y del pago, conforme al manual de interventoría del INVIAS. El INVIAS el Consorcio y el Consejo Comunitario constituirán una mesa de coordinación y cooperación para el establecimiento de una alianza para el desarrollo de la zona, con la administración local y otras entidades como el SENA. EL Consorcio levantara el acta de vecindad donde se identifique las condiciones de las viviendas de las zonas del desarrollo del proyecto vial con el propósito de reparar o compensar los daños causados que sean imputables al desarrollo de las obras.</p>
<p>Para fortalecer a las comunidades ante el posible impacto del proyecto en la vida comunitaria, el Consorcio financiera la implementación y funcionamiento del dentro Centro integral de capacitación y seguimiento sociocultural. Participación labora: Se tendrá en cuenta garantizar la participación de personas de la comunidad en todos los niveles de acuerdo con la demanda y perfiles laborales. El Consejo Comunitario certificara a las personas o empresas que van a postularse para el desarrollo de las actividades. El personal seleccionado por el Consorcio participara en la inducción y / o capacitación sobre el relacionamiento y el respeto debe tener con las comunidades. En los tramos de la vía que se comparte con territorios indígenas la participación en la mano de obra será proporcional a la extensión del territorio. La mano de obra a contratar no será menor al 70% en concordancia con el enfoque de género. La definición de los mecanismos de contratación se hará en coordinación con el Consejo Comunitario.</p>
<p>Relacionamiento: Cuando el personal del proyecto se dirija a los territorios colectivos deberá identificarse en cada comunidad con la junta del Consejo Menor con el propósito de informar y registrarse en el libro del Consejo. Se expulsará a los funcionarios que trabajen en el proyecto a los cuales se les demuestre que han utilizado cualquier medio de discriminación, prostitución o inducción de actos atípicos a las costumbres de las comunidades.</p>

La matriz corresponde a un resumen del informe de la Subdirección de medio ambiente y gestión social de INVIAS sobre el seguimiento a los acuerdos definidos para la protocolización de la vías. Según la tabla de los compromisos establecidos, la entidad ha dado respuesta a cinco proyectos y una actividad de gestión. Los cinco proyectos apoyados son: 1. Apoyo al proceso de construcción y dotación de la sede del Consejo Comunitario General Los Riscuales; 2. Estrategia de comunicación del plan de aseguramiento cultural y territorial; 3. Mesa de trabajo interinstitucional para el seguimiento del plan de aseguramiento cultural y territorial; 4. Deslinde, amojonamiento, demarcación, regulación, control y vigilancia de los territorios.

Para el tramo 1 correspondiente al Consejo Comunitario General los Riscuales se unen con el Colectivo y terminan de definir aspectos claves para la construcción de los acuerdos, que harían parte de la protocolización de la Consulta y los cuales se podrían considerar como estructurales, conforme a la intencionalidad que tanto la Ley 70 de 1993 como el convenio 169 de la OIT, consideran dentro de su implementación.

Los acuerdos determinan los siguientes programas, que fueron cuantificados en un monto de \$4.806.708.550, de los cuales INVIAS debería gestionar el 89% y el porcentaje restante estaría a cargo de la comunidad. Los programas acordados se desarrollarían a través de 33 proyectos. INVIAS, por su parte, se comprometió a apoyar una unidad de seguimiento para sacar adelante las actividades. El compromiso para la protocolización de la Consulta establece un mecanismo de gestión de inicio y el montaje de cuatro programas.

5.3 MECANISMOS DE GESTIÓN

- La formulación del plan de etnodesarrollo para la zona de influencia del Tramo1.
- La búsqueda de garantías que aseguren el desarrollo de las medidas de mitigación y compensación.
- La temporalidad de la inversión social con el desarrollo de la vía.
- Los recursos que se asignen conforme al Plan de Gestión social y el Plan de Manejo Ambiental.
- La solución de los impactos conforme al Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

- La estructuración y ejecución de un observatorio de las dinámicas sociales relacionadas con el proyecto.

El establecimiento de cuatro Programas específicos para el corredor de influencia de la vía:

1. Fortalecimiento de la gobernabilidad, la gestión y el control del Consejo Comunitario General los Riscuales.
2. Ordenamiento ambiental y fortalecimiento a los sistemas productivos ancestrales.
3. Recuperación de la diversidad biológica y compensación y protección ambiental del territorio.
4. Saneamiento ambiental y atención integral en salud.

De los acuerdos hasta ahora se ha ejecutado el proyecto de formulación, ejecución y seguimiento de un Plan de Etnodesarrollo para las comunidades asentadas dentro del tramo con conexión terrestre Nuquí-Alto de Copidijo y el apoyo a la mesa de seguimiento a los acuerdos que hace parte del programa 1.

De igual manera, del programa 2, INVIAS apoyó el deslinde y amojonamiento, así como la demarcación para el control y vigilancia de las áreas de influencia del proyecto. Finalmente, se ejecutó el 100% del proyecto de fortalecimiento organizativo para las diferentes comunidades que hacen parte del Consejo Comunitario General Los Riscuales. Las fichas de proyectos que correspondan a los Planes de manejo ambiental (PMA) y el plan de gestión social (PDGS), deben ser construidas a partir del marco lógico de impactos-proyecto y metas en ese sentido. Lo que la comunidad pretende es que los costos para ejecutar medidas de mitigación y de compensación sean imputables al proyecto vial y no dé cabida a una condición externa al mismo proyecto en el aseguramiento de la ejecución de las medidas.

5.4 SITUACIÓN DE LOS TRAMOS 2, 3, 4 Y 5

Frente a los tramos pendientes, es importante indicar que el **Tramo 2** corresponde al área del Consejo Comunitario General Los Riscuales, y posee una longitud de 800 metros, por lo tanto, las comunidades consideran que no es necesario realizar el proceso de Consulta Previa. Cuenta, además, con una parte de los estudios y diseños.

Este tramo va desde el Alto de Copidijo hasta el Río Baudó. Sin embargo, para la protocolización de la Consulta del tramo deben estar los estudios al 100%, una vez terminados, podrá el consorcio solicitar la expedición de la licencia ambiental. Por otro lado, 4.4 kilómetros del tramo corresponden a baldíos y se encuentran en disputa entre el Consejo Comunitario el Cugucho y el Resguardo indígena Emberá. El Consejo viene realizando ocupación de hecho, lo que ha generado un conflicto entre las dos organizaciones.

El Tramo 3 corresponde a 17 km y va desde el Río Baudó hasta la quebrada Muertero. De los 17 km, 11.8 km corresponden al Consejo Comunitario Cugucho; este tramo presenta dificultades de acceso del contratista para iniciar los diálogos y realizar los estudios y diseños por cuanto la comunidad no ha permitido su ingreso.

Según el representante legal del Consejo, existe el interés de avanzar con INVIAS, no obstante, una de sus asesoras ha influenciado para la paralización de esta actividad.

El tramo 4 se extiende desde la quebrada Muertero hasta el Afirmado o también conocido como la Variante visual; la extensión del tramo es de 24 km. En este tramo se contempla la realización de un túnel de aproximadamente 980 metros y un viaducto de 480 metros para el acceso de la comunidad de Nauca y Pie Pato. Es importante indicar que las comunidades de Pie Pato se encuentran en una zona de difícil acceso y el desarrollo de la obra podría beneficiar a sus habitantes, siempre y cuando se garantice dentro de la obra el viaducto.

La fase de estudios y diseños se suspendieron y está pendiente el análisis de las diferentes alternativas definidas en el actual contrato.

Finalmente, el **tramo 5** entre La Ye (Las Ánimas) y el Afirmado, tiene una longitud de 55 Km. Desde el año 2010 no solo se viene construyendo este tramo de la vía, sino que también se viene aplicando el programa de adaptación para la guía ambiental – PAGA – sobre el cual se incorporó la compensación a las comunidades por las afectaciones generadas.

Las condiciones actuales de los tramos pendientes fueron presentadas a las comunidades por el nuevo contratista el pasado 15 de julio. INVIAS presentó las alternativas para la definición de los diseños de los tramos 2, 3 y 4 de la conexión Ánimas – Nuquí.

Sobre la propuesta, el ANLA afirmó que solo se analizará una alternativa, la correspondiente a la Cugucho Menbrillo. En esa discusión entre el consorcio encargado de realizar los estudios y diseños, así como la actualización de los estudios de impacto ambiental, con representantes de las comunidades de la zona donde se localizan los tramos pendientes, se presentaron sus observaciones resaltando en primera instancia su interés por la vía, pero realizando las siguientes observaciones:

a) El tramo considerado por el gobierno nacional requiere de la construcción de dos túneles que generarían daños irreparables al ecosistema de la Región. Se entiende que la alternativa posibilita una disminución de tiempo pero no contribuye notoriamente al mejoramiento en las condiciones de vida de la gente del lugar.

b) Que la ubicación de la vía no responde a los intereses de las comunidades pues habitan en otra área, por lo tanto el cuestionamiento es a quién le sirve la vía y dónde se concentrarían los impactos.

c) Las comunidades de Pie Pato desde finales de los 80 han venido reclamando la conectividad con el centro del departamento, ya que poseen una despensa agrícola importante; sin embargo, la alternativa que les correspondería a ellos sobre el Nauca hasta Nuquí, no ha sido tomada en cuenta.

d) Por lo anterior, una parte de las organizaciones consideran que parte del proceso de consulta pendiente, es decir, el correspondiente a los tramos 2, 3 y 4 va a ser inviable.

e) No obstante, los representantes del paro cívico realizan su consideración sobre la importancia del centro del Chocó para la salida al mar.

En la reunión del 15 de julio de 2017 en la ciudad de Quibdó ante la presentación del nuevo consorcio para la terminación de la obra, los Consejos Comunitarios del área de influencia de la vía Ánimas - Nuquí, indicaron preocupación por los cambios en los

trazados. También se pudo evidenciar que existen tensiones entre los encargados de hacer seguimiento a los compromisos resultantes del paro cívico realizado el año pasado, y los Consejos Comunitarios. La posición frente a la obra es la misma. Ambas partes indicaron su interés por avanzar en el desarrollo de las actividades que posibiliten la construcción de la vía. Sin embargo, los consejos comunitarios reclaman la revisión de los tramos para detallar la conveniencia en los aspectos ambientales, sociales y económicos principalmente.

El trazado de la vía ha venido siendo modificado y las condiciones técnicas presentadas no corresponden a los estudios ya realizados, según las observaciones de los representantes de los consejos comunitarios. El nuevo consorcio tiene como objetivo hacer los ajustes a los estudios que se han llevado a cabo y avanzar en el trámite de licencia de los tramos 2, 3 y 4. Para los demás tramos se pretende avanzar en las obras. De las actividades que todavía faltan para el cierre de la Consulta Previa de Nuquí – Copidijo está pendiente el paso que le sigue a la protocolización, que corresponde al cierre sobre el cual se pacta la realización de las actividades acordadas durante el desarrollo de la obra.

6. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El análisis del estudio del caso de la Consulta Previa para la construcción de la vía Nuquí – Cupidijo, se realizó a través de las tres categorías de análisis: la visión de desarrollo de los diferentes actores, la gobernabilidad que ejerce el Consejo Comunitario Mayor General Los Riscales y el reconocimiento al derecho de la consulta previa.

6.1 CATEGORIA VISIÓN DE DESARROLLO

Como visión y perspectiva de desarrollo, el dialogo permitió que los acuerdos tradujeran el interés del Consejo, plasmado dentro del Plan de etnodesarrollo. También involucra los aspectos de relacionamiento con el Gobierno para mantener el centro sobre los aspectos que emergen del mismo.

Matriz de interés

Plan de Etnodesarrollo Consejo Comunitario los Riscales.	Protocolización de la consulta	Estrategia del Gobierno según el Estudio de Impacto Ambiental
Permanencia en el territorio- Manejo y control.	Programa 1. Fortalecimiento a la gobernabilidad del territorio. Ej. Proyecto de esclarecimiento de predios. Políticas de densidad poblacional. Programa 3. Recuperación de la diversidad biológica y protección ambiental del territorio.	El proyecto vial Ánimas – Nuquí dinamizaría la construcción y articulación de la red bimodal (Terrestre – Fluvial) a lo largo y ancho de la cuenca del Baudó con la estructuración de puertos bimodales, que interconectará a los Concejos comunitarios y resguardos indígenas con el trazado vial. El proyecto carreteable busca la integración de la zona Andina Cafetera (Antioquia y el Viejo Caldas), con la zona del Pacífico donde se ubica Nuquí, factores

Definición del proyecto de vida- Identidad colectiva	Programa 1. Fortalecimiento a la gobernabilidad del territorio. Ej. Apoyo a procesos de etnoeducación	
Empoderamiento económico	Programa 2. Ordenamiento ambiental y fortalecimiento de sistemas productivos. Ej. Consolidación de sistemas productivos - Desarrollo de ecoturismo. Conservación y aprovechamiento de recursos bióticos. Programa 4. Saneamiento ambiental y atención en salud. Ej. Conformación de una empresa comunitaria para el manejo de residuos sólidos.	Fomentar el desarrollo industrial, agrícola, comercial y turístico de los municipios. Proveer una conexión segura y más directa de acceso dentro de la región y con los municipios adyacentes. Proveer un corredor con suficiente capacidad para satisfacer la demanda actual y futura de tránsito, ayudando a reducir la congestión y disminuir el tiempo de viaje. Sacar los productos agrícolas y artesanales. Asociar y capacitar a la comunidad para producir y comercializar nuevos productos del bosque. Acceder a servicios públicos Emplazamiento y mejoramiento de viviendas y saneamiento básico.
Gobernabilidad del Consejo Comunitarios y articulación con la administración local	Fortalecimiento a la gobernabilidad del territorio. Ej. Construcción sede de gobierno del Consejos Comunitario.	Facilitar la presencia institucional de carácter nacional y privado

La determinación del Consejo Comunitario en su ejercicio de autonomía vincula una visión de desarrollo sostenible y sustentable. Esto se refleja en los instrumentos de planeación como el Plan de Etnodesarrollo, que configura un sistema de mediano plazo para afianzar los aspectos esenciales de la titulación colectiva, la cual se basa en el Plan de manejo de los recursos naturales y el acuerdo de turismo. Las estrategias de los planes abarcan propósitos y líneas estratégicas orientadas hacia la protección de los recursos naturales y no solo determinan una apuesta de uso sostenible de aprovechamiento sino también la definición de una vocación del territorio para la oferta ecoturística. Sin embargo, las condiciones de prevalencia de la pobreza, hace que el

análisis de las comunidades se amplíen para que perduren de la misma manera el proceso interactivo entre los sistemas ambientales y los sistemas humanos, su perduración es viable siempre y cuando se produzca una integración co-evolutiva entre medio ambiente – desarrollo y economía -ecología (Jiménez, 2003)

Por su parte, el Gobierno tiene una visión de desarrollo enfocada en el progreso económico del territorio nacional, lo cual queda evidenciado por el interés del centro del país para acceder a la salida del Pacífico en busca de la conquista de mercados a través del mejoramiento de la competitividad. Este aspecto se identifica dentro de la política pública vial, la cual no define como puerto de partida la vía desde Nuquí a las Ánimas, sino por el contrario, la construcción de los tramos que hacen parte de un proyecto vial más ambicioso hacia el Pacífico.

Desde ahí parte la diferencia y el disenso entre INVIAS y las comunidades en el diálogo, presentándose una dicotomía sobre el desarrollo. Mientras que para el gobierno central el desarrollo se edifica a través del crecimiento económico, para el Consejo Comunitario el mismo desarrollo se construye por medio de la sostenibilidad de su ecosistema. Son dos visiones que necesitan encontrar un punto medio para que todos los intereses resulten favorecidos. Como espacio de dialogo intercultural, de la CP debió emerger una apuesta en común, que logre construir una sola visión, a partir de la construcción de un itinerario colectivo (Bosier,1997)

Se puede indicar que las comunidades que habitan el Consejo Comunitario ponen como apuesta dentro de la CP, un sistema integral desde mecanismos de protección y prevención para sostener el sistema que conocen, que habitan y que constituye la base social, que existe. Como ejercicio en el proceso de consulta se puede indicar que el foco de atención estuvo concentrado en la mitigación de impactos negativos que podría traer la vía, al medio ambiente y la base social.

De ahí que, como unidad mínima de planeación, los proyectos que acordaron en la protocolización básicamente promueven el control sobre el territorio a partir de medidas para estimular el arraigo a través de la etnoeducación, vigilancia de flujos migratorios, concentrarse en la producción sostenible para el abastecimiento interno y el esclarecimiento de la propiedad privada por dentro del Consejo, entre otras. Sin embargo, a pesar de que citan el desarrollo del ecoturismo, sector que genera aperturas, nuevos relacionamientos y condiciones en el mercado, no logran concretar de manera integral la apuesta en el uso del territorio hacia esta actividad. Podría surgir ahí una contradicción entre el interés de especializar la Región para este rublo y las condiciones que este sector exige, como es el caso de acceso, aun para consumidores especializados.

Las actividades agrícolas y pecuarias que según los estudios tienen potencial en el Nuquí y en el valle de la serranía del Baudó, que pueden ser de gran oportunidad, para mejorar los ingresos de las familias, no están proyectadas para el cubrimiento de un mercado como el de Quibdó o con frutos exóticos con demanda importante en el eje cafetero. Lo anterior indica un interés de desarrollo endógeno, con control en el acceso al territorio, pero con mecanismos no muy claros para contener las condiciones que los mercados en la actualidad presentan y es la apertura.

Las condiciones que presenta el caso de la CP para la construcción de la vía Nuquí – Copidijo podría ser el reflejo de lo que en el nivel nacional se presenta en los procesos de concertación y de consulta con el Estado.

En la actualidad el movimiento nacional afrocolombiano, viene promoviendo la reglamentación de los capítulos de índole económica de la ley 70 de 1993 y que, por diversos motivos, no ha logrado salir adelante. Uno de los puntos más complejos en el acuerdo entre los líderes es precisamente el modelo desarrollo, en especial para las comunidades de la Región Pacífica. Las particularidades que se registran dentro de los procesos de concertación interna, en el espacio nacional de consulta previa y en los territorios indican dos tendencias, la defensa por la autonomía territorial con un modelo

de control y defensa territorial, basado en los usos y costumbres para la sostenibilidad y la sustentabilidad ambiental y por otro lado la definición de un modelo que de razón a la inclusión y la gestión de oportunidades a partir de las potencialidades que ofrece la Región.

Para la concreción de acciones que definan dentro del dialogo la visión de desarrollo, el movimiento afrocolombiano, asume un rol de incidencia dentro y fuera del territorio. Con un dialogo directo con el Estado desde el centro, en cual al final, es desconocido por los agentes privados presentes en el territorio. Es destacable por ejemplo la ausencia dentro del estudio de impacto ambiental, apuestas que mejoren la gobernabilidad dentro del territorio, sea la comunitaria o la Alcaldía.

6.2 CATEGORÍA DE GOBERNABILIDAD

La Consulta Previa como actividad e instrumento jurídico ejercita la gobernanza de un Consejo Comunitario. Para este caso, los acuerdos se convirtieron en una extensión de los instrumentos que la organización ha venido construyendo para el control, el manejo de las relaciones con las familias, las estructuras internas y con el entorno.

En el escenario de Consulta el consejo logra integrar una plataforma que va desde el afianzamiento de la identidad por medio de la educación definiendo instrumentos de seguimiento, hasta el control para salvaguardar el territorio colectivo.

Como extensión, los acuerdos logran darle mayor posibilidad de implementación del reglamento interno para la gobernabilidad del Consejo, así como también para el reglamento de manejo y uso de los recursos naturales. Estos instrumentos buscan controlar en los integrantes del Consejo la utilización de los recursos naturales y fijan las funciones en sus miembros.

Los acuerdos enmarcan un sistema de control y prevención no solo sobre el desarrollo de la obra, también asumen posturas sobre lo que puede implicar en el futuro

el paso del interior del país hacia esta zona del Pacífico. En ese sentido, el reglamento cobra vigencia en la medida en que presenta, a través de las consideraciones, los riesgos y la forma de prevenirlos.

No obstante, no asegura niveles de coordinación con las autoridades locales, que son quienes se encargan de mantener el control territorial y aísla las actividades que deben ser abiertas hacia el departamento.

Por otro lado, como espacio de representación dentro de las actas no se identifican dos elementos:

La protección individual frente a las afectaciones a familias no queda resuelta y tampoco se especifican los mecanismos de difusión y socialización de los acuerdos hacia las mismas.

En este sentido, corresponde resaltar que el reglamento interno del Consejo está orientado hacia el control de la Junta del Consejo y solo determina espacios de trabajo con la comunidad a través de la realización de la asamblea. Sin embargo, no indica una forma de gobernabilidad más cercana a las familias.

Las condiciones que preceden a la gobernabilidad de los Consejos Comunitarios, de igual manera no están desligadas de las acciones del movimiento nacional afrocolombiano. De hecho, existe una línea muy visible entre los Consejos Comunitarios, y las organizaciones de base y/u organizaciones estratégicas. En ese sentido Borzel llama considera las escuelas de intermediación de intereses, empleando el concepto de *red* como noción genérica en donde se incluyen las formas de relación entre los grupos del interés y el Estado. La Gobernanza entonces incluye una serie de tejidos y mecanismos de trabajos colaborativo para materializar agendas políticas y el mantenimiento y vivencia del movimiento afrocolombiano, con la implicación de la necesidad en la existencia de redes inter-organizadas, auto-organizadas debido a la necesidad de intercambiar y negocia apuestas comunes (Rhodes, 1994)

Las dinámicas afrocolombianas sugieren que la gobernabilidad aun dentro de los territorios colectivos, esta mediada por los los espacios de incidencia que se desarrollan desde lo nacional, donde aun estando en el centro los Consejos para la definición y construcción de políticas públicas, su autoridad en parte se desarrolla por delegación y es compartida con las organizaciones lo que indica que el ejercicio de gobernabilidad dentro y fuera de los territorios colectivos, es coordinado, sobre lo cual corresponde establecer que como buena parte de las organizaciones que se encuentran por fuera del territorio hicieron visible el despojo a la violación a los derechos humanos.

Desde una lógica de integración horizontal, el movimiento nacional afrocolombiano, actúa alrededor de los Consejos Comunitario, y construye el discurso. Sin embargo, ahí también radica parte de la unión y a su vez dispersión de intereses.

DINAMICAS PARA EL EJERCICIO DE GOBERNABILIDAD DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS A PARTIR DE LA TITULACION COLECTIVA



Fuente: Propia

El movimiento está compuesto por líderes tanto urbanos como rurales, con una amalgama que logra cohesionar en algunos temas y dispersarse en otros. Uno de los temas precisamente es la postura de desarrollo y de ahí la búsqueda por la inclusión y la participación para algunos, pero también la autonomía para otros. Lo anterior nos indica que los niveles de tensión que se generan al interior y explica como en este escenario juegan varios actores dentro de un proceso de CP, aun desde el nivel territorial y la construcción de consensos se hace más compleja.

Se esperaría que la mediación de las organizaciones estratégicas proporcione mayor seguridad dentro del proceso, sin embargo, no siempre es así. Las tensiones y las condiciones de liderazgos son muy fluctuante, lo cual termina siendo determinante para establecer la representatividad y todas las obligaciones que se derivan de ahí para el ejercicio de gobernabilidad.

La trazabilidad que trae de igual forma las nuevas políticas en el zonas rurales, en el marco de la implementación del proceso de paz, podrían definir otras formas de gobernabilidad que aseguren, a las autoridades afrocolombianas más y mejores condiciones de liderazgo, sin embargo existe un alto riesgo que sea al contrario y se consoliden estructuras de gobernabilidad veredales y dispersas , como las anteriores a la titulación colectiva, lo cual llevaría a revertir, todos los derechos conquistados.

Las confluencias de ambas categorías de análisis ayudan a detallar las asimetrías en el dialogo y las condiciones de conveniencia entre comunidades y el Estado, donde ambas posiciones buscan a través del instrumento asegurar sus apuestas e involucran consideraciones y requerimiento, básicamente para remover los obstáculos que podrían presentarse dentro del espacio.

La gran diferencia que se encuentra en esta CP, corresponde al propósito de la vía, en cuyas consideraciones según el estudio de impacto ambiental que presenta Conciviles, se podría generar importantes afectaciones marcadas en el cambio biofísico y socioeconómico, situación que los acuerdos que si bien buscan mejorar las

gobernanzas en el territorio, no se diseñan programas robustos para lograrlo. La mayoría de las medidas buscan resolver los problemas que se presentan por la falta de presencia, pero no se provee esta misma presencia condicionada a una apuesta centralista.

Por otro lado, los diálogos y discusiones que se registran dentro de las actas identifican el interés de las comunidades del Departamento, frente a las posibilidades de la conexión de esta parte del litoral del Pacífico Chocoano con el centro del País. El acompañamiento de los líderes del movimiento Afrocolombiano y las movilizaciones departamentales, fueron determinantes para sacar adelante la consulta del primer tramo y vienen impulsando la terminación de la vía, las dinámicas reales bajo las cuales terminan ejerciendo dominio para sacar adelante, proyectos que son de gran importancia para el país, no son determinados por los dueños del territorio, estas determinaciones corresponden en gran medida de las acciones de incidencia de los miembros del movimiento que de alguna manera están más cercanos al poder central.

6.3 CATEGORÍA DE RECONOCIMIENTO AL DERECHO DE LA CONSULTA PREVIA

Las garantías sobre el derecho a la Consulta, según las actas, indican que las comunidades fueron acompañadas por líderes del movimiento afrocolombiano que se movilizan en el nivel nacional, condición que si bien ayuda al ejercicio de garantía del derecho, puede generar una usurpación cuando pasan del papel de asesores al de voceros.

De igual manera, el reconocimiento al derecho a la Consulta también puede ser identificado por la presencia en todos los escenarios de las autoridades nacionales encargadas del tema. Es posible que la naturaleza del proyecto haya sido el promotor de incidencia en este aspecto, logrando una mayor movilización de funcionarios en todos los niveles.

Sin embargo es importante establecer, que en la actualidad el desarrollo de la CP, viene presentando dificultades en cuya condición, inicial está el reconocimiento a las comunidades sujeto del derecho. Las condiciones de la consulta en el país se han volcado en la presencia de actores, que ven el desarrollo del proceso como una oportunidad individual y no colectiva. Por lo tanto, a la complejidad del proceso, se le suman consideraciones que empresas y el Gobierno se ven sometidas a tener en cuenta.

El dialogo intercultural comienza a travesar por condiciones nuevas que en muchas oportunidades no logran ser superadas y por lo tanto, no posibilita ampliar el debate interno que consideren examinar la visión de desarrollo dentro de un proceso de consulta.

7. LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE HERRAMIENTAS PARA LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA

Tanto a nivel nacional como a nivel internacional se han establecido guías para desarrollar procesos de CP que parten desde los elementos básicos del convenio 169 de la OIT, hasta indicar de manera práctica la coordinación entre las entidades del Estado como lo indica la directiva No. 10 de la Presidencia de la República. El convenio, como primera medida busca salvaguardar el derecho de las comunidades dentro del proceso de consulta, sin embargo, en su aplicación se deja de lado los demás elementos que el mismo convenio trae. El artículo 7º del convenio plantea que *“el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud, educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan . Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dichos mejoramientos.*

Por otro lado y en la misma línea la Ley 70 de 1993, indica en el artículo 49º *“el diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelanten el Gobierno y la Cooperación técnica de Internacional para beneficio de las comunidades (...) deberá hacerse con la participación de los representantes de estas comunidades, a fin de que se responda a sus necesidades particulares”*

Ambos instrumentos jurídicos no solo buscan desarrollar provisiones para salvaguardar los derechos de estas comunidades, también establecen las condiciones necesarias para la inclusión, e invitan a construir dentro de un escenario de concertación como la CP, un dialogo alrededor de las aspiraciones o la perspectiva del desarrollo. Sin embargo, este aspecto no está presente en la Directiva Presidencial.

Al analizar la Directiva Presidencial No. 10 de 2010, instrumento práctico para la coordinación interinstitucional y guía para el procedimiento de la CP, omite la posibilidad establecer el dialogo de la consulta hacia el examen que involucre la visión de desarrollo, si bien la consulta es la piedra angular del convenio, los mecanismos de participación presentes en el mismo, los cuales tienen una clara orientación hacia la inclusión de su visión de desarrollo y el dialogo intercultural, están en la misma categoría de la CP.

Teniendo en cuenta lo anterior la directiva debe, además de indicar dentro de los pasos no solo lo concerniente al interesado en la consulta, también en la misma medida desarrollar los pasos con los aspectos incluyentes de las comunidades que van a ser consultadas así:

7.1 ETAPA 1: CERTIFICACIÓN DE PRESENCIA DE COMUNIDADES.

La Dirección de CP, debe incluirle a la certificación los instrumentos de gobernabilidad (reglamento interno de gobierno, reglamento interno de manejo y uso de los recursos naturales) y los instrumentos de planeación (plan de etnodesarrollo, plan de manejo ambiental). El dialogo debe partir del conocimiento sobre la visión de las comunidades y que aspectos pueden ser de carácter compartido, tal como las empresas analizan aliados, inversores, etc.... Lo anterior permite a los sectores analizar procesos de negociación y alianzas.

El factor incluyente está en identificar a las comunidades como propietarias de uno de los factores de producción, según la teoría de economía clásica (tierra, capital y trabajo) no como un beneficiario o un sujeto pasivo, pues sus bienes están se valorizan (así sus territorios no entren al mercado de tierras) desde el mismo momento que se presenta el interés en sus territorios. En esta etapa los interesados, pueden tomar la decisión de avanzar al desarrollo del POA o desistir, según las consideraciones que muevan el caso.

7.2 ETAPA 2: COORDINACIÓN Y PREPARACIÓN

En esta etapa, la directiva insta a la coordinación entre entidades, es un espacio importante de planeación del proceso de consulta, sin embargo la Directiva solo establece este mecanismo de coordinación para convocar a las entidades u ente privado y conocer *sus puntos de vista frente a la situación*. El objetivo de etapa se centra básicamente en coordinar y diseñar estrategias para la facilitar el proceso de consulta. Lo anterior indica que no se analizan el contexto desde la perspectiva de las comunidades y sus propios instrumentos.

Esta etapa, se constituye en una gran oportunidad de coordinar acciones que ayuden a profundizar frente a los objetivos de todos los actores, por lo tanto debe incluir el análisis de intereses comunes y la definición de las tensiones, antes de llegar al proceso de consulta, de esta manera la preparación de facilitación instrumentalizaría el derecho de las comunidades a participar en la construcción de una apuesta en común.

7.3 ETAPA 3: PRECONSULTA

En la preconsulta se desarrolla el principio de información del POA. Según lo anterior no se promueve la participación de las comunidades frente a sus propios intereses, ni el modo de desarrollarlos, los cuales podrían estar en la misma línea. En este escenario las comunidades deben además de conocer la propuesta, indicar sus propias iniciativas, lo cual podría permitir a partir de la información de ambas partes construir las bases de la consulta.

7.4 ETAPA 4: CONSULTA

Dentro de esta etapa se encuentra el taller de análisis e identificación de impactos del POA, el diseño de los mecanismos, donde se considera las medidas de prevención de riesgos asociados al proyecto, la corrección que dé a lugar de los diseños, la mitigación y la compensación. Sin embargo, no incorpora las líneas estratégicas, que las comunidades podrían identificar para resolver los impactos de la obra. Principal condición

que por lo general no permite avanzar en los acuerdos y el consentimiento. En ese sentido debe ser definido con las comunidades la incorporación de las medidas que estas consideran en el corto, mediano y largo plazo sobre los impactos.

La preparación es la base fundamental para la realización de la CP en este sentido, el Ministerio del interior a través de las Direcciones que atienden los asuntos étnicos deben avanzar trabajar anticipadamente con las comunidades para preparar los escenarios de las posibles consultas, basándose en las metas e indicadores registrados en los Planes de desarrollo y los Planes de inversión, nacional, los locales. De esta manera la planeación incorporaría los ejercicios que esta comunidad poseen para la gobernabilidad:

1. Conocimiento previo de los reglamentos internos de la comunidad. Estos reglamentos deben constituirse en un documento formal que dé a conocer a cualquier interesado sobre las reglas de juego que las comunidades han considerado; debe ser parte de la certificación de presencia de las comunidades en el territorio. Esto permitiría, además, establecer los primeros pasos para el desarrollo de la preconsulta y agilizar los siguientes pasos.

2. El conocimiento previo sobre la visión de desarrollo. Esto identifica las condiciones iniciales del diálogo y puede aproximar posiciones. También posibilita establecer hasta qué punto la entidad o empresa privada debe continuar o no con el propósito de realizar el POA en el territorio de su interés.

3. La participación de las autoridades locales no debe ser marginal. Sobre los gobiernos locales se soporta el desarrollo local y los Consejos Comunitarios están constituidos por una parentela que se extiende entre las cabeceras y lo rural. En ese sentido, la condición de las relaciones campo poblado que promueve la Ley 70 de 1993, reviste una condición excepcional dentro de un proceso de Consulta. El Plan de Etnodesarrollo debe estar integrado al Plan de Desarrollo local y las condiciones de gobernabilidad deben también ser reguladas.

4. Cada Consulta está mediada también por la naturaleza del POA. Sin embargo, en materia de impactos al medio ambiente los aspectos humanos e individuales deben considerarse como integrales y estar presentes de manera principal y no marginal al proceso de Consulta. De acuerdo a lo anterior, la metodología debe indicar fórmulas que permitan que las familias directamente afectadas hagan parte del proceso. Por lo tanto deben darse dos categorías de afectación: Colectiva e individual.

8. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta los objetivos propuestos, se puede considerar que la Consulta Previa puede constituirse en un foro de alta participación que integre visiones públicas, privadas y comunitarias de frente al desarrollo. Posibilita establecer un diálogo más cercano que reconozca las diferencias en los conceptos para trasladarlos a iniciativas.

Sin embargo, las practicas que desarrollan los sectores interesados en el desarrollo de los POAS, la han constituido en un trámite legal para la obtención de la licencia ambiental, en el caso de medidas administrativa. Esta postura no permite acercar las posiciones frente al desarrollo y menos aún establecer espacios de trabajo para constituir apuestas en común.

Las diferentes perspectivas frente al desarrollo están implícitas dentro de una Consulta Previa y esta se constituye en la piedra angular porque determina el ritmo del diálogo, pues las posiciones de las comunidades están construidas sobre la base de la protección de los recursos naturales y la pervivencia de los pueblos, condición que es primaria en la construcción de la territorialidad colectiva.

Por lo general, este aspecto no es tratado dentro del diálogo y se requiere examinar una serie de elementos para determinarla. Sin embargo, las comunidades si ponen de presente a través de sus condiciones y los programas que buscan acordar, su postura frente al desarrollo.

La Consulta Previa para la construcción de la vía Nuquí – Copidijo no solo logra demostrar las diferencias en los intereses, sino que también las comunidades ven una oportunidad de sacar adelante sus iniciativas, teniendo en cuenta que el ejercicio no se concentra en las condiciones que trae la construcción de la vía, sino lo que implica la integración de la Región con el centro del país.

Desde esa perspectiva, el Consejo ejerció dominio y gobernanza en la Consulta, no solo por el logro de los resultados en la protocolización de los acuerdos, sino también porque logra integrarlos a su Plan de Etnodesarrollo y ejercita las reglas de juego construidas previamente. Lo anterior indica que contar con reglas internas posibilita poner la Consulta a una altura importante y genera un diálogo más concertado.

Estas consideraciones ponen a las entidades y al sector público en el reto de construir de igual manera protocolos internos y el conocimiento previo de los protocolos de las comunidades. De esta manera, se puede prever un diálogo más fluido pero también con profundidad y consistencia, es decir, un diálogo con una mayor efectividad para ambas partes.

Finalmente, la exploración de la Consulta Previa de la vía Nuquí - Copidijo desarrollada por el Consejo Comunitario Mayor General Los Riscales, puede darnos los elementos prácticos que permitan entender las diferentes posiciones frente al desarrollo. De igual manera, puede ayudar a descentralizar la discusión sobre el desarrollo en general porque acerca más la construcción del diálogo Región – Nación, lo cual podría permitir ver la Consulta como un medio de construcción colectivo del desarrollo y no como un procedimiento meramente administrativo.

La exploración de ese caso de consulta previa, permitió identificar otros tópicos, que se encuentran dentro del ejercicio y podrían permitir desarrollar metodologías, que permitan mejorar los procesos. También este tipo de investigación hace posible establecer que la construcción de los procesos colectivos, para la toma de decisiones deben involucrar distintas visiones y formas para lograr la inclusión efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades negras del país.

Como postura la inclusión podría ser un camino viable que ayude a la consolidación de regiones y construya las bases para un país, que profundice en la solución de la inequidad. Sin embargo, también el desarrollo autónomo puede dar

correspondencia al reconocimiento de las particularidades y como estas pueden generar bienestar en las comunidades étnicas del país.

La CP como ejercicio de integración y de reconocimiento de derechos puede ser un escenario viable para desplegar las condiciones fácticas, que la modernidad impone, para el logro de las metas que el desarrollo impone. Sin embargo y de manera particular también es difícil determinar, si la visión de desarrollo hacia la autonomía es el camino viable hacia el bienestar o si la inclusión en el desarrollo es la salida para resolver los problemas estructurales de estas comunidades.

La atención actual está en el desarrollo normativo de la CP, con una alta expectativa de los diferentes sectores y un alto interés del Gobierno por asegurar un instrumento que le sirva al país. El reto sin lugar a dudas estará en lograr balancear los intereses de los distintos actores con las condiciones programáticas.

BIBLIOGRAFIA

Asociación Nacional de Instituciones Financieras. ANIF. (2017). Centro de Estudios Económicos

Banco Interamericano de Desarrollo. BID. (2006). Política Operativa Sobre Pueblos Indígenas.

Banco Interamericano de Desarrollo. BID. (2012). Implementación de la estrategia para el desarrollo indígena. Lesión de la revisión del portafolio.

Banco Interamericano de Desarrollo. BID. (1990). Comité de Medio Ambiente. Estrategia de procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente.

Banco Interamericano de Desarrollo. BID. (2006). Departamento de Desarrollo Sostenible Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario Política operativa sobre pueblos indígenas 22 de febrero.

Banco Mundial. (1999). Manual de Operaciones. Política Operacional OP 4.01 Enero.

Basallo, S. (2010). La Política de Titulación Colectiva a las Comunidades Negras del Pacífico Colombiano. Una Mirada desde los Actores Locales. Boletín de Antropología Universidad de Antioquia Vol. 24. No. 41. Medellín.

Bosier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una Metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Revista Eure No. 69. PUC/I.E.U. Santiago de Chile.

Colombia, Corte Constitucional (1997, Febrero 3). "Sentencia SU-039" M.P. Antonio Barrera Carbonell

Colombia, Corte Constitucional (2003, Mayo 13). “Sentencia SU-383” M.P. Alvaro Tafur Galvis.

Colombia, Corte Constitucional (2009, Septiembre 2). “Sentencia T-615” M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Colombia, Corte Constitucional (2009, Marzo 12). “Sentencia T-154” M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Glover, D. (2010). Valorizar el medio Ambiente Economía para el futuro sostenible.

Grupo Semillas. (2008). Reglamentos internos para el acceso, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales del Consejo Comunitario los Riscales del golfo de Tribugá, Nuquí, Chocó Colombia. En: Biopiratería Esta publicación fue auspiciada por: Una amenaza a los territorios colectivos de Colombia. Estrategias y acciones desde la sociedad para enfrentarla [en línea]. [consultado 15 de Junio de 2017]. Disponible en Internet: file:///C:/Users/Videoteca/Downloads/libro_biopirater_a.pdf

Guzmán, L. (1982) Las Fuentes Secundarias. Profesora de la Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica. [en línea]. [consultado 15 de Junio de 2017]. Disponible en Internet: www.ts.ucr.ac.cr.

Hernández, Oscar (2011) Análisis de la participación comunitaria en un proceso de consulta previa y sus aportes en la elaboración de estudios de impacto ambiental en territorios de comunidades negras, estudio de caso “Construcción de la doble calzada Buga- Buenaventura”. Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.

DGAI, DCN, Ecopetrol. (1999). Guía de consulta previa para comunidades indígenas y negras

Instituto de Ciencia Política. Hernán Echavarría Olózaga. ICP. (2017).

Jiménez, L; Higon, F. (2003). Ecología y economía para el desarrollo sostenible. Valencia: Universidad de Valencia.

Lechner, N. (1997). Tres Formas de Coordinación Social. Revista Cepal No. 61.

Leff, E. (1998). Saber Ambiental, sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. Siglo XXI Editores S.A.

Lerma, H. (2009). Metodología de la Investigación propuesta, anteproyecto y proyecto. Bogotá: Ecoe Ediciones

Congreso de la República de Colombia (1991). Ley 21. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas- Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia. Colección Cuadernos Legislación y Pueblos Indígenas en Colombia No. 1 – Presidencia de la Republica.

Martínez, C. (2011). El Método de Estudio de Caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. Universidad del Norte. Febrero.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernaza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 Octubre.

Ministerio del Interior. República de Colombia. (2015). ACDIVOCA- USAID. Consulta Previa de Medidas Legislativas y Administrativas de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. [en línea]. [consultado 15 de Junio de

2017]. Disponible en Internet: http://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_consulta_previa_final.pdf

Moyano E; Paniagua, Á. (1998). Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Escalas de sustentabilidad. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas* N° 83.

Naciones Unidas. (2013). Documento de trabajo voces y palabras mayores de los pueblos étnicos de Colombia sobre el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado. [en línea]. [consultado 19 de Julio de 2017]. Disponible en Internet: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9171>

Naciones Unidas. (2010). El Derecho de las Comunidades Afrocolombianas a la Consulta Previa, Libre e Informada. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos. [en línea]. [consultado el 10 de noviembre de 2017]. Disponible en internet: <http://www.hchr.org.co/afrodesendientes/files/PDF%20ALTA%20PAG%20INTERNAS%20AFROS%20TERCE%20ENTREGA.pdf>

Navarro, C. (2002). Gobernanza en el ámbito local. Departamento de Ciencias Políticas Universidad Autónoma de Madrid. VII Congreso Internacional CLD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal Octubre.

Organización Internacional del Trabajo. OIT. (2016). Reporte Regional. Costa Rica, Colombia, Guatemala y Chile. Convenio 169 de la OIT. [en línea]. [consultado 19 de Julio de 2017]. Disponible en Internet: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_507556.pdf

OXFAN, CNOA Y ONIC (2011). Sistematización de procesos de consulta previa en Colombia. Informe de la Confederación Nacional Colombiana Afrocolombiana (CNOA) y la Organización Indígena de Colombia ONIC, con el apoyo de Oxfan Colombia y la Unión Europea.

Presidencia de la República de Colombia. (2013). Guía para la realización de consulta previa. [en línea]. [consultado 15 de Junio de 2017]. Disponible en Internet: <https://justiciaambientalcolombia.org/2013/11/11/directiva-presidencial-10-de-2013-guia-para-la-realizacion-de-consulta-previa/>

Rodhes, R.A.W. (1996). Governing without Government. Political Studies. University of New Castle – UPON No. 44.

Rodríguez, C; Morris, M. (2010). La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional- Programa de Justicia Global y Derechos Humanos Universidad de los Andes. [en línea]. [consultado 19 de Julio de 2017]. Disponible en Internet: http://www.odracial.org/files/r2_actividades_recursos/266.pdf

Rodríguez, G. (2014). De la Consulta Previa al Consentimiento libre, previo e informado a los pueblos indígenas en Colombia. Cooperación Alemana – GIZ. Universidad del Rosario. [en línea]. [consultado 19 de Julio de 2017]. Disponible en Internet: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8716/24867399-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. INCORA (2002). Resolución No. 002206 del 4 de diciembre.

Instituto de Ciencia Política. Hernán Echavarría Olózaga. ICP. (2015). Seguimiento a la implementación y el progreso de la Consulta Previa – Caso Colombia. Junio.

Universidad del Rosario. (s.f.). Que es la consulta previa. [en línea]. [consultado 3 de Septiembre de 2013]. Disponible en Internet: <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/La-Consulta-Previa/Que-es-la-Consulta-Previa/>

Yin, R.K. (2003). Investigación sobre estudios de caso. Diseño y Método. Segunda Edición. SAGE Publication. Londres. [en línea]. [consultado 3 de Julio de 2017]. Disponible en Internet: [https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN% 20ROBERT%20.pdf](https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf)

Yin, R.K. (1984/1989) Case study Research: Design and Methods, Applied social research methods series. Newbury Park CA, saje

DOCUMENTOS INTERNOS

Consejo Comunitario General Los Riscales, del Golfo de Tibuga, Nuquí, Chocó, Colombia.

Reglamentos Internos para el acceso, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

Reglamento Interno de Gobernabilidad

Plan de ordenación y manejo forestal de los territorios colectivos del Consejo Comunitario Los Riscales.

ANEXO

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

TIPO DE DOCUMENTO	FUENTE
Reglamentos Internos para el acceso, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Consejo Comunitario General Los Riscales, del Golfo de Tribugá, Nuquí, Chocó, Colombia. febrero de 2007	SWISSAID – Fundación Suiza para la Cooperación
Reglamento Interno del Consejo Comunitario General de la Pacífica – Chocoana – Riscales- y de los Consejos Comunitarios que lo integran. Ministerio del Interior	Ministerio del Interior- Dirección de Comunidades Afrocolombianas, Negras Palenqueras y Raizales
Plan de ordenamiento y manejo forestal de los territorios colectivos del Consejo Comunitario los Riscales febrero 2007	SWISSAID – Fundación Suiza para la Cooperación
Actas de Consulta Previa, Acta de protocolización, Acuerdos para el Plan de Manejo Ambiental y Plan de Gestión Social, 99 folios Conexión terrestre Animas Nuquí	INVIAS. Subdirección Ambiental
Estudio de Impacto Ambiental Conexión Terrestre Animas – Nuquí Informe final Conciviles SESAC AA-INT-356 Proyecto Via al Mar Tramo Nuquí- Copidijo	INVIAS. Subdirección Ambiental
Plan de Etnodesarrollo Visión de Vida de las Comunidades Negras del Golfo de Tribugá 2007-2020	SWISSAID – Fundación Suiza para la Cooperación IIAP Embajada de Holanda
Título Colectivo. Adjudicado al Consejo Comunitario General del Municipio de Nuquí los Riscales Resolución No. 002206 Dic. 4 de 2002	Agencia Nacional de Tierras
Declaración de los Consejos Comunitarios de la Costa Norte del Choco, Colombia. Junio 6 de 2003.	SWISSAID – Fundación Suiza para la Cooperación