

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A finales de la década pasada, un grupo de organizaciones de la sociedad civil interesadas en incidir en la formulación de políticas y en las acciones del BID, llamado *Alianza frente al BID*, nos enteramos de que crecían las obras a las que hacíamos seguimiento, dado que atravesaban países. Es decir, cambió su carácter nacional, por el binacional, o trinacional. Eso era como un anticipo de lo que después se conocería como la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA). Ante el lanzamiento de la Iniciativa en el año 2000, nuestra primera reacción fue averiguar por las viabilidades ambientales y sociales del proyecto. Entonces, nos enteramos de que éstas no se habían tenido en cuenta. Así, por diversos medios nos fuimos agrupando como organizaciones interesadas en conocer e influir en las megaobras proyectadas.

Este documento hace parte de un conjunto de análisis que impulsa en la región el Bank Information Center (BIC), ONG estadounidense que hizo parte de la Alianza frente al BID, y que ahora acompaña la agrupación que sigue la IIRSA. El BIC indaga acerca de las actividades que afectan la Amazonia. Esperamos que la información recopilada contribuya a que las obras que se requieran se adelanten con el rigor indispensable.

En Colombia, el Eje Multimodal Amazonas tiene unas características especiales de carácter ambiental y social, que nos convocaron a examinar sus efectos y a plantear estas conclusiones y recomendaciones. Esta sección se escribe especialmente para el gobierno, es decir, para todos aquellos sectores que estén involucrados directa o indirectamente en las obras de la carretera Pasto-Mocoa: MAVDT, Ministerio de Transporte, Inviás y el DNP. También para el BID, por cuanto a la cooperación técnica debe seguir un contrato de empréstito para la ejecución de las obras, y por tanto es un actor importante, y a otras fuentes de financiación, como la CAF.

Sabemos que cualquier recomendación socioambiental significa costos y nos interesa conocer cómo se incluyen en el presupuesto de financiación de las obras, o si se constituirá un fondo complementario con ese objetivo. Nos interesa recomendar que esa suma sea suficiente: esto quiere decir que debe tomarse como uno de los elementos sustantivos y que se refleje claramente en el presupuesto.

Así mismo, consideramos que muchos de los impactos solo se verán en un mediano plazo. Por tanto, nos interesa que las pólizas que suscriban tanto los consultores de los estudios sobre la certeza de sus apreciaciones y de sus recomendaciones, como los constructores de las obras amparen suficientemente las medidas encaminadas a lograr la restauración del medioambiente y a mitigar de manera adecuada los impactos.

Sobre los pueblos indígenas y las comunidades negras

Hacemos un llamado a las autoridades para que se garantice a las comunidades étnicas el ejercicio del derecho a la participación. Para ello, estimamos que debe haber un proceso de capacitación verificable que los encamine a tomar decisiones directamente relacionadas con su permanencia en el territorio y con su existencia como pueblos. No se trata de entrar en procesos de solicitudes de satisfacción de necesidades mínimas, sino de asegurar que su territorio continúe brindando los elementos que han hecho posible su supervivencia.

Así, se debe garantizar el ejercicio de la consulta previa en las decisiones que se adopten con respecto a la explotación de recursos naturales en los territorios de comunidades indígenas. También, que los estudios se hagan *no para* los pueblos, sino *en cooperación* con ellos, para evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que puedan tener sobre ellos las actividades de desarrollo previstas.

Esto debe darse desde los pasos preparatorios, los estudios ambientales, en los que las comunidades étnicas deben tener la posibilidad de participar en la elaboración de diagnóstico ambiental de alternativas y el estudio de impacto ambiental. Su incidencia ha de verse también en el otorgamiento de licencias ambientales.

Acerca de este mecanismo, en el proyecto vial que nos ocupa, Invías considera "la consulta como componente de la participación comunitaria, que implica que la población pueda tomar decisiones conscientes acerca de los temas sobre los cuales es consultada¹³²". Esta participación debe trascender la negociación de prebendas y el otorgamiento de cargos o de vinculaciones laborales.

A veces tienden a confundirse los términos consulta y concertación. Acerca del particular, el Consejo de Estado señaló que la Ley 21 de 1991, por medio de la cual se ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

132

Ministerio de Transporte. Invías. EIA. Estudio de la Fase III para la Construcción de la variante El Encano-Santiago. Informe final. Resumen ejecutivo, octubre de 2003, p. 6. Expediente 1442.

dispone que el gobierno debe asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de las comunidades interesadas, una acción coordinada que permita, el reconocimiento y la protección de los valores, prácticas culturales, religiosas y espirituales, por lo cual deben consultarlas, con el fin de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento acerca de los planes, programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarlos, con miras a preservar el medio ambiente en los territorios que habitan.¹³³

Es importante señalar que en este caso específico se debe realizar la consulta previa no solo en el proceso para otorgar la licencia ambiental sino en el de elaboración del Plan Básico de Manejo Ambiental y Social de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa y en la Evaluación Ambiental Regional.

Nos interesa relevar que en la zona existe una población campesina que no tiene títulos de propiedad, y por esa razón su situación es de mayor vulnerabilidad. Por ello, solicitamos que se hagan detenidos estudios sobre la situación de ocupación y posesión que allí existe, se valore esos factores y no se propicien reasentamientos, sin adecuadas compensaciones.

Participación de las reservas de la sociedad civil

En la zona de la reserva forestal del río Mocoa existen varias reservas de la sociedad civil. Eso implica que con ellas se debe tramitar un proceso de consulta y de concertación, pues en este tipo de áreas de conservación, siempre y cuando se encuentren debidamente registradas, el Estado se ha comprometido a no ejecutar inversiones sin su consentimiento previo.

Atención del contexto social

Solicitamos que se haga una adecuada inversión de los fondos destinados a la carretera Pasto-Mocoa, para que beneficie realmente a sus habitantes. Así mismo, que las obras

133

Consejo de Estado, Sala de Consulta, Radicación 1817. Consejero ponente Luis Fernando Álvarez Jaramillo, mayo 17 de 2007.

se adelanten de acuerdo con las previsiones presupuestales y temporales estimadas inicialmente. Eso obliga a que exista una buena capacidad institucional de ejecución y seguimiento. Además, es urgente que el discurso que anuncia este tipo de obras no genere expectativas sin fundamento, que haya un anuncio responsable sobre los beneficios económicos que se esperan, sin que existan estudios suficientes. Esto se advierte, dada la alta conflictividad de la zona, para que no se produzca un aumento en las poblaciones flotantes, cuyas necesidades no resueltas propician condiciones positivas para el clima de violencia que allí se vive.

Desde el punto de vista ambiental

Se recomienda:

- Avanzar en la implementación de evaluaciones ambientales regionales que den cuenta de todos los aspectos físicos, ambientales y sociales: para ello, se pide acudir a las fuentes de información actualizadas del Instituto Alexander von Humboldt, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) Colombia, y la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN).
- En el caso específico del área de influencia de la carretera Pasto-Mocoa, se recomienda que la definición del área de influencia del proyecto vial se base en criterios ecosistémicos y no en simples distancias a lado y lado del trazado de la vía. Esto en especial para la evaluación ambiental regional, que busca identificar y analizar impactos indirectos de la vía y de las consideraciones integrales sobre los corredores viales que se tengan previstos del ámbito nacional e internacional.
- Preservar la conectividad entre hábitat y ecosistemas a lo largo de este gradiente de alturas que es quizás el factor determinante para mantener la riqueza, diversidad y funcionalidad de esta ecorregión.

- Preservar en el trazo la baja accesibilidad a la zona de reserva forestal, o mejor, a sus extensiones más conservadas, o garantizar medidas de control adecuadas para impedir la extracción insostenida e incontrolada de recursos naturales o la conversión de ecosistemas naturales en agropecuarios.

- Así mismo, el BID, como donante de la cooperación técnica para los estudios y entidad prestataria de los dineros para la implementación de la obra de la carretera, debiera asegurarse de que las recomendaciones que salgan de los estudios se tomen como columna vertebral para la construcción de las obras e incluso sirvan de condicionalidades para la aprobación y la ejecución de cualquier financiamiento futuro.

Participación ciudadana informada

- Reconocer la veeduría ciudadana integral del proyecto, la cual pretende hacer seguimiento a la construcción o repavimentación de la vía Pasto- Mocoa, para ello, se propone tener en cuenta tanto el proceso para el otorgamiento de la Licencia Ambiental, la realización de la Evaluación Ambiental Regional y la elaboración del Plan Básico de Manejo Ambiental y Social de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa.
- Adelantar audiencias públicas para que la comunidad se encuentre informada sobre el proyecto, que pueda pronunciarse sobre el mismo, manifestar sus percepciones, preocupaciones y sobre su viabilidad.
- Realizar consultas en torno al plan de reasentamiento.

Finalmente, como conclusión de todo lo anterior, podemos asegurar que la participación sirve para legitimar los proyectos, permitiendo que la comunidad se beneficie, contribuya y se apropie de ellos. Sabemos que en muchas oportunidades se estima, de manera equivocada, lo contrario: que es un obstáculo para el desarrollo.

Dejamos planteadas algunas de las preocupaciones que nos asisten desde el punto medio-ambiental. Las consideramos importantes para tenerse en cuenta en los estudios previstos y en el plan de manejo de la reserva forestal del río Mocoa.

Participación ciudadana informada

- * Reconocer la necesidad ciudadana integral del proyecto, la cual pretende hacer seguimiento a la construcción o reavivamiento de la vía Pasto-Mocoa, para ello se propone tener en cuenta tanto el proceso para el otorgamiento de la Licencia Ambiental, la realización de la Evaluación Ambiental Regional y la elaboración del Plan Básico de Manejo Ambiental y Social de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del Río Mocoa.
- * Adelantar audiencias públicas para que la comunidad se encuentre informada sobre el proyecto, que pueda pronunciarse sobre el mismo, manifestar sus preocupaciones y sobre su viabilidad.
- * Realizar consultas en torno al plan de reasentamiento.