
**RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA CONSULTA PREVIA EN
LOS POMCA**

Convenio Fondo Adaptación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



MINAMBIENTE



MINHACIENDA

Fondo
Adaptación



CONTENIDO

1. RECOMENDACIONES GENERALES	3
2. RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DE CONSULTA PREVIA (CP) EN LOS POMCA.....	6
2.1 Etapa de Certificación de existencia de comunidades étnicas	7
2.2 Etapa Coordinación y Preparación.....	8
2.3 Etapa de Pre- consulta.....	10
2.4 Etapa de Consulta Previa.....	11
2.4.1 Talleres de Impactos y de medidas de Manejo.	11
2.4.2 Protocolización de los acuerdos.....	12
2.5 Etapa de Seguimiento a los acuerdos	12

INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del Decreto 1640 de 2012 “...reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos...” y dispone en el parágrafo del Artículo 30 que: *“En la fase de aprestamiento se deberá desarrollar la pre-consulta de la consulta previa a las comunidades étnicas cuando a ello haya lugar, de acuerdo con los procedimientos establecidos para tal efecto”* y en el parágrafo del artículo 33 que en *“la fase de formulación se deberá desarrollar la consulta previa a las comunidades étnicas cuando a ello haya lugar, de acuerdo con los procedimientos establecidos para tal efecto”*.

El Ministerio del Interior a través de la directiva presidencial No.10 del 7 de noviembre de 2013, expidió la guía para la realización de consulta previa para el desarrollo de proyectos, en donde se precisa que las etapas para desarrollar la consulta previa son: la certificación de las comunidades étnicas, coordinación y preparación, pre –consulta, consulta y seguimiento; herramienta bajo la cual las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR´S tendrán que surtir estos procesos en el POMCA.

Al ser el POMCA un instrumento para la planificación ambiental del territorio, en donde se definen medidas de manejo y administración de los recursos naturales, incluyendo aquellos aspectos relacionados a la Gestión del Riesgo, se hace necesario precisar algunos aspectos relacionados al desarrollo de la consulta previa, en tanto los acuerdos que se generan entre las partes implicadas (Corporación- comunidades), deberán propender por que se vean integrados en la zonificación ambiental y el componente programático del POMCA, según las particularidades, viabilidad, pertinencia y necesidades de las comunidades étnicas.

Por tal razón, a través de este documento se pretende realizar algunas recomendaciones que contribuya orientar a las Corporaciones en el desarrollo de las Consultas Previas en POMCA, tomando como referente Directiva Presidencial y lo que dispone al respecto el decreto el 1640 de 2012. Dicho documento ha sido el resultado de las mesas de trabajo que se han adelantado con la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, los aportes recibidos por parte de las Corporaciones en los talleres regionales efectuados entre los meses de Marzo y Abril de 2015 en las ciudades de Bogotá, Cali y Santa Marta y la Subdirección de Educación y Participación del MADS.

En primer momento se presenta unas recomendaciones generales; posteriormente se presentan la forma en que es recomendable armonizar los tiempos del POMCA con las etapas de Consulta Previa y las recomendaciones específicas de cada una de las etapas de Consulta Previa, teniendo en cuenta las particularidades del POMCA.

1. RECOMENDACIONES GENERALES

La Consulta Previa es un mecanismo de participación que “busca garantizar la participación real, oportuna y efectiva de los grupos étnicos en la toma de decisiones sobre los impactos y medidas de manejo de los proyectos, obras o actividades, medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar directamente, con el fin de proteger su integridad étnica y cultural” (Ministerio del Interior, 2015); dada la connotación que presenta, es importante tener en cuenta que en su operativización, intervienen aspectos tanto interinstitucionales como interculturales (Rodríguez, Gloria A. 2014), que hacen que adquiera un carácter complejo (más no limitante) y por tanto demande la existencia de condiciones que favorezcan su desarrollo y prevengan el surgimiento de situaciones que afecten negativamente, la concreción de los acuerdos. A continuación se presentan dichas condiciones

- ✓ **Reconocimiento de las Autoridades Indígenas:** son las formas propias de organización de los pueblos, representan a las comunidades indígenas que se encuentran vinculadas a las mismas y según el artículo 246 de la Constitución política “podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial y de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes de la república. La ley establecerá la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.
- ✓ **Liderazgo de la Corporación:** es importante que exista el liderazgo continuo de las Corporaciones, dicho no es delegable a terceros, en tanto es con esta con la que las comunidades formularan los acuerdos. Esto significa que es necesario que ella participe en cada uno de los espacios de la Consulta y que la persona delegada para tal efecto, tenga incidencia en las decisiones, para hacer más efectivos los mismos.
- ✓ **Respeto por las tradiciones y costumbres de las comunidades étnicas:** Dentro de este aspecto cabe resaltar que es necesario tener un reconocimiento de las tradiciones y costumbres de las comunidades étnicas, desde su lógica y cosmovisión, lo que hace necesario hacer una lectura acertada de todo los aspectos que configuran la cultura de dichas comunidades.
- ✓ **Dialogo genuino entre las partes:** entendiéndolo como una interacción horizontal entre las Corporaciones y las comunidades étnicas, que se caracteriza por la confianza, la sinceridad, la escucha activa, la voluntad de apoyarse mutuamente, la comprensión de la posición del otro, el reconocimiento de los saberes y de la diversidad, como fuerza constructiva del reconocimiento mutuo y de una visión compartida, en búsqueda de el bien común.
- ✓ **Cumplimiento de los acuerdos:** Es un aspecto que se debe dar en doble vía, tanto por las Corporaciones, como por las comunidades étnicas, los acuerdos a los que se lleguen en la Consulta Previa, tienen la connotación de un “contrato”, y quedan consignadas en actas formalizadas por el Ministerio de Interior, por lo que

es indispensable realizar las acciones conducentes al cumplimiento de los mismos, para garantizar la confianza mutua de las partes implicadas.

- ✓ **Sinergia entre entidades involucradas:** En proceso de Consulta Previa en ordenación de cuencas intervienen varias entidades públicas, dentro de las cuales encontramos las Corporaciones, El Ministerio de Interior, La Procuraduría, La Defensoría del Pueblo y el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; es importante que todas tengan un convergencia en el dialogo y desde su competencia aporten sus esfuerzos, para que el desarrollo de la Consulta Previa se realice de manera integral y bajo lo definido por el bloque constitucional. Por lo anterior, es preciso conocer el papel que desempeñan cada una dentro de este proceso, ver Gráfico 1.

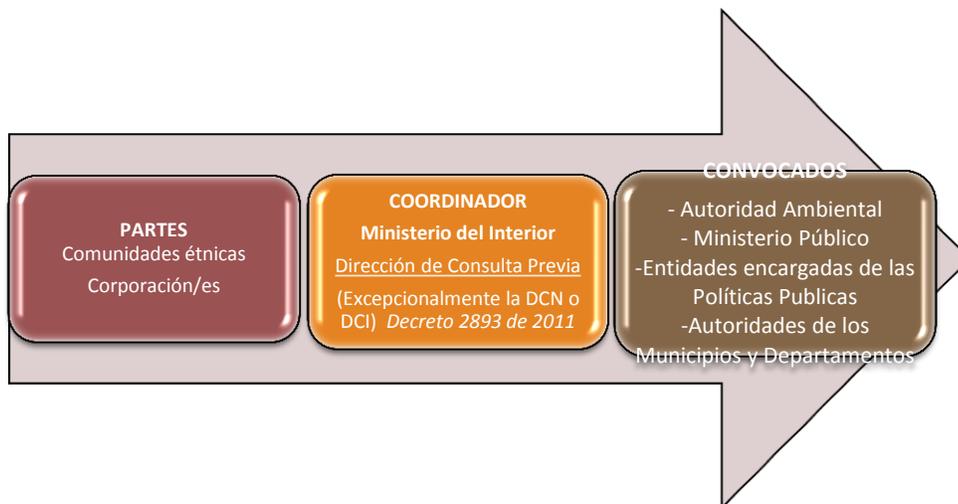


Gráfico 1. Actores Implicados en la Consulta Previa (tomado y Modificado de Ministerio de Interior 2015).

- ✓ **Brindar información clara, veraz y oportuna sobre el POMCA:** es necesario otorgar a las comunidades elementos que les permita tomar decisiones de manera consciente y también para generar las condiciones de dialogo y análisis necesarios para la formulación de acuerdos. Brindar la información con estas características, contribuye a materializar el derecho de las comunidades a participar en las decisiones que afectan o puedan afectarlos. (Rodríguez, Gloria A. 2014)

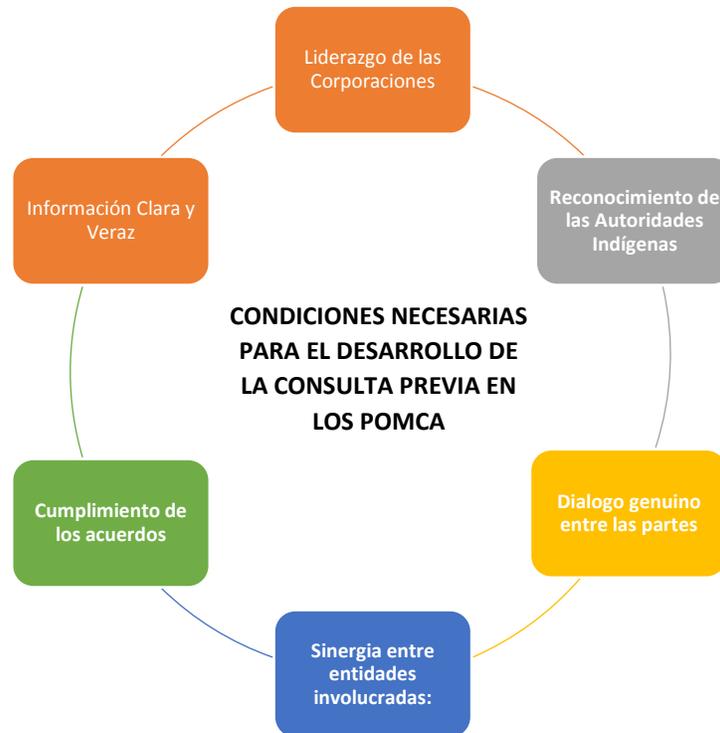


Grafico No. 1 Condiciones para el desarrollo de la Consulta Previa

Dado el carácter intercultural e interinstitucional, cada proceso de Consulta Previa tiene una dinámica diferente, por tanto para su desarrollo no existe un procedimiento y resultados únicos, lo que hace que se configure en un proceso en continua construcción, que implicara el replanteamiento de estrategias para fortalecer el relacionamiento entre las Corporaciones y las comunidades.

Otras recomendaciones a nivel general tienen que ver con lo siguiente:

- ✓ **La Consulta Previa debe realizarse antes de la adopción del POMCA**, es decir antes de que se surta la medida administrativa para iniciar la ejecución y seguimiento del POMCA:
- ✓ **Trabajo articulado entre la/s Corporación/es, Ministerio de Interior, consultor y si es el caso, el contratista que apoyará el desarrollo de la Consulta Previa:** teniendo en cuenta que este proceso hace parte integral del POMCA, es necesario que dialoguen las partes implicadas en la elaboración de este instrumento, para que la información que se brinde a las comunidades sea unificada, se armonicen los tiempos, se brinde los insumos técnicos, y logísticos que sean necesarios, para los espacios formales de la pre-consulta y consulta previa.

- ✓ **La formalidad de la Consulta Previa se surte con la Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Interior:** el desarrollo de este proceso solo tiene validez si es direccionado, acompañado y coordinado por el Ministerio del Interior, bajo las directrices establecidas por esta entidad, mediante la Directiva Presidencial No. 10 de 2013 “Guía para la realización de Consultas Previas con comunidades étnicas” y lo que dispone el bloque constitucional al respecto.
- ✓ **¿Es requisito el consentimiento?** Sobre el consentimiento Como lo estipula el Artículo 6(2), las consultas deberán efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. En este sentido, el Convenio No. 169 no proporciona un derecho de veto a los pueblos indígenas, **ya que alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito al iniciar el proceso de consulta, y no un requisito independiente**”. (presentación Ministerio de Interior Consulta Previa 2015)

2. RECOMENDACIONES PARA EL DESARROLLO DE CONSULTA PREVIA (CP) EN LOS POMCA

Como ya se ha mencionado, el decreto 1640 de 2012 define que en la fase de aprestamiento se realizará la pre consulta y en la formulación la Consulta, y por su parte, la directiva presidencial define las etapas para desarrollar la misma, teniendo en cuenta las particularidades del POMCA, en el Gráfico No. 2, se presenta la forma en que se podría armonizar en términos de tiempos las etapas de la Consulta Previa con las fases que comprenden la elaboración del POMCA (aprestamiento, diagnóstico, prospectiva y zonificación y formulación), así como las necesidades de información para llegar a la formulación de los acuerdos.

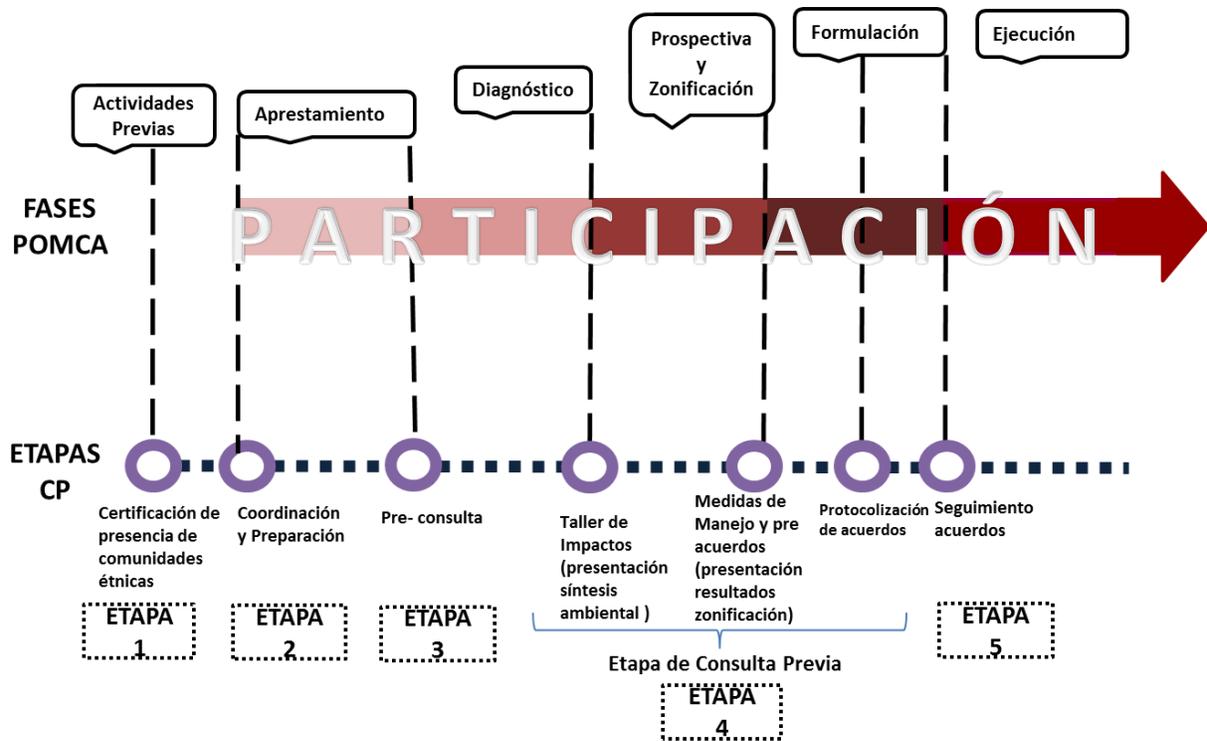


Grafico No. 2 Fases de la Elaboración del POMCA y Etapas de la Consulta Previa

Es de resaltar que para integrar las etapas de Consulta Previa en las fases de la elaboración del POMCA, se tuvo en cuenta los alcances y necesidades específicas de cada una de estas etapas y previendo que cuando se llegue a la fase de formulación, se llegué a la protocolización de los acuerdos, para su posterior seguimiento.

El componente de participación se visualiza de manera transversal ya que así está definido para los procesos de ordenación de cuencas y entendiendo que la Consulta Previa está inmersa dentro de dicho componente y no es el único mecanismo en donde participaran los actores étnicos, sino que también en los otros escenarios que se generen en la construcción del POMCA mediante el consejo de cuenca.

A continuación se describen las recomendaciones especificando en cada una de las etapas de la CP:

2.1 Etapa de Certificación de existencia de comunidades étnicas

Esta etapa se efectuará en lo que la guía técnica para POMCAS se denomina “actividades Previas”; para efectos de tener la información descriptiva y cartográfica de la

cuenca lo más clara posible, se recomienda solicitarlo una vez haya sido declarada en ordenación la cuenca y se cuente con la delimitación respectiva; esto con el fin de no generar información errónea al momento de expedir la certificación y conlleve a la que las Corporaciones tengan que desistir de la misma.

En los casos donde las Corporaciones tengan conocimiento de la existencia de comunidades étnicas que no fueron identificadas en la certificación, deberán aportar la información que posea al respecto, para lo cual se recomienda que antes de suministrarla de manera formal, se ponga en contacto con el Ministerio del Interior y si es necesario, en mesas de trabajo con esta entidad, se revise la información que se suministrará y aclarar si es objeto de verificación en campo. En caso de existir inconformidad con la certificación expedida, se podrá interponer el recurso de reposición conforme lo dispone la Directiva Presidencial.

Los formatos e información adicional relacionada a la certificación de existencia de comunidades étnicas, se puede encontrar en la página web de la entidad <https://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-consulta-previa>.

La notificación de la certificación de la existencia de comunidades étnicas, se puede realizar a través de correo electrónico, para lo cual las Corporaciones deberán enviar la autorización por este mismo medio.

Nota: *Así no se tenga conocimiento previo de la presencia de comunidades étnicas, en todo caso es necesario solicitar el respectivo certificado a la Dirección de Consulta Previa de Ministerio del Interior, para que la Corporación tenga el documento que soporte la presencia o no de comunidades étnicas.*

2.2 Etapa Coordinación y Preparación

Se recomienda que esta etapa comience en la fase de aprestamiento del POMCA, se surtirá una vez la Corporación haya solicitado el inicio de la consulta previa, a través del formato de solicitud dispuesto por la Dirección de Consulta Previa (DCP) del Ministerio de Interior.

La coordinación y preparación consiste básicamente en alistar todos los aspectos técnicos, sociales y logísticos para el desarrollo de la CP, por tanto, es necesario realizar las respectivas visitas a campo para cometer el contacto o acercamiento con las comunidades, antes de que se surta el espacio formal de participación de la pre- consulta; estos acercamientos iniciales son fundamentales para motivar la participación de los actores étnicos al proceso, realizar unos preacuerdos frente los lugares y fechas de reuniones, por lo que esta etapa debe realizarse de manera cuidadosa y responsable.

Según sea el caso, requerirá de revisión documental que le permita tener información sobre las características de las comunidades, su nivel de organización (si están vinculadas a organizaciones indígenas de nivel local, regional y nacional) su visión ancestral del territorio, planes de vida o de etno desarrollo; además implicará revisar las condiciones en el que se desarrollará este proceso, con el fin de brindar las condiciones logísticas necesarias para llevar a cabo los espacios de participación de la Consulta Previa.

Otro de los aspectos a contemplar dentro de la etapa de coordinación y preparación, tiene que ver con la evaluación del estado de las relaciones entre las Corporaciones y las comunidades étnicas que están presentes en la cuenca. A continuación unas recomendaciones al respecto.

¿Cómo se está relacionando las Corporaciones con las comunidades étnicas asentadas en la cuenca objeto de ordenación?

Es necesario partir de esta pregunta, en tanto es fundamental que la Corporación reconozca la dinámica que ha adquirido el relacionamiento que ha establecido con las comunidades étnicas asentadas en la cuenca objeto de ordenación; para lo cual se pueden desarrollar ejercicios previos que permitan evaluar de manera consciente y lo más verídica posible, la forma en que se han dado dichas relaciones, si estas son débiles (conflictivas, de ruptura o puntuales), o si son fuertes (de cohesión o colaboración) y los resultados que la Corporación ha obtenido de las mismas. Unas de las formas de realizar dicho reconocimiento es a través de:

- ✓ Recopilar las vivencias de los funcionarios de la Corporación en el trabajo con comunidades étnicas, en especial aquellas que tengan que ver con la Gestión del Recurso Hídrico.
- ✓ Observación como participante o los diálogos con las comunidades étnicas, ya sea en los acercamientos o intervenciones que haya efectuado la Corporación con estos actores.
- ✓ Documentación que la Corporación haya generado con respecto a experiencias con comunidades étnicas.
- ✓ Realizando ejercicios prácticos como por ejemplo el socio grama, el cual permite integrar la percepción tanto de la Corporación como de las comunidades, por lo que resulta muy enriquecedor, si se puede efectuar con la participación de estas últimas; de manera que se pueda tener una radiografía de las afinidades, tensiones, principales problemas, cohesión, lazos de confianza de preferencia, entre otros aspectos que se consideren relevantes.

Con base en los acercamientos, la caracterización inicial de las comunidades, las mesas de trabajo con la DCP, la revisión de las condiciones en que se desarrollará la CP y la evaluación del relacionamiento entre las Corporaciones y las comunidades, se definirá junto con la DCP, el Plan de Trabajo de la Consulta, el cual como mínimo deberá incluir, las herramientas de dialogo a implementar con los actores étnicos, la estrategia para

presentar a las comunidades el proceso POMCAS, el material divulgativo y didáctico a entregar, los representantes étnicos que participaran en la consulta, la propuesta de la ruta metodológica (lugares y fechas en los que se efectuara los espacios formales de la Consulta y objetivos de los mismos)

Nota aclaratoria: *El Plan de Trabajo de la Consulta Previa hace parte integral de la Estrategia de participación, por tanto no se debe pensar de manera independiente, si bien aquí se está realizando unas recomendaciones sobre la información relevante sobre las comunidades étnicas, esta no es la única en tanto en el análisis de actores que se realiza en la fase de aprestamiento del POMCA, se obtiene información adicional sobre las comunidades étnicas, que pueden ser complementadas y tenidas en cuenta para el Plan de trabajo.*

2.3 Etapa de Pre- consulta

Igualmente se efectuará en la fase de aprestamiento, su principal objetivo es realizar un diálogo previo con los representantes de las comunidades étnicas involucradas, con el propósito de definir la ruta metodológica a seguir y los términos en que será realizado el proceso, teniendo en cuenta las especificidades culturales de cada una de las comunidades étnicas.

Representa el primer espacio de participación formal de la Consulta Previa, por ende es importante tener en cuenta lo siguiente:

- ✓ Presentar en un lenguaje claro que es el POMCA, sus alcances, la forma en que se elaborará y sus fases.
- ✓ Informar a las comunidades la forma en que ellos participan dentro de del POMCA. (consejo cuenca , diagnósticos con participación de actores, construcción de escenarios deseados de la prospectiva, zonificación ambiental)
- ✓ Identificar y resaltar los beneficios que este proceso trae a las comunidades.
- ✓ Socializar la propuesta de ruta metodológica presentada en la etapa de coordinación y preparación, con el objetivo de concertarla con las comunidades.
- ✓ Recoger los aportes de las comunidades de la presentación del POMCA, que le permita retroalimentar el Plan de Trabajo; así como revisar las posturas de las comunidades frente al POMCA y expectativas.

2.4 Etapa de Consulta Previa

Según la Directiva Presidencial 10 de 2013, la Consulta Previa se define como la realización de un diálogo entre el Estado, el Consultor de un proyecto y las Comunidades Étnicas, para que la DCP asegure el cumplimiento del deber de garantizar su participación real, oportuna y efectiva sobre la toma de decisiones de los proyectos que puedan afectar directamente a las comunidades, con el fin de proteger su integridad étnica y cultural.

La Etapa de consulta previa se recomienda que se efectúen en las fases de diagnóstico, prospectiva y zonificación ambiental y formulación del POMCA, en las cuales se llevaran a cabo los talleres de impacto y de medidas de manejo, así como la protocolización de los acuerdos, resultantes de la Consulta Previa.

Teniendo en cuenta las particularidades del POMCA y atendiendo a los fines de la consulta previa, que es el de lograr acuerdos entre la Corporación y las comunidades implicadas, hace necesario que exista una información base, sobre la cual construir dichos acuerdos, en tal sentido se recomienda lo siguiente:

2.4.1 Talleres de Impactos y de medidas de Manejo.

La información base para el desarrollo del taller de impactos será la que suministre el resultado de la síntesis ambiental del diagnóstico; dentro de los resultados de la síntesis es importante mostrar de manera clara y teniendo en cuenta las características culturales de las comunidades étnicas, los principales problemas, conflictos y potencialidades que se identificaron en la cuenca, a partir de la caracterización de los componentes biofísico, socioeconómico, administrativo y de gestión del riesgo; así como la priorización de los mismos. De manera particular, se deberá mostrar los principales problemas, conflictos y potencialidades asociados al área de influencia directa del territorio étnico y cómo estos se ven plasmados dentro de la cuenca.

Con respecto a las medidas de manejo, se recomienda que la información base sea la que resulte de la zonificación ambiental de la cuenca, dicha debe guardar proporción y relación directa con los resultados de la síntesis ambiental, su articulación y coherencia con la visión ancestral del territorio, los Planes de Vida (caso de comunidades indígenas) y planes de etno desarrollo (para el caso de las comunidades negras).

Procure que la información que se presente tanto en el taller de impactos (resultados de la síntesis ambiental) y en el de las medidas de manejo (resultados de la zonificación) sea la definitiva, para que los espacios de participación de la Consulta, sean efectivos y los acuerdos se formulen sobre la base de esta información, teniendo en cuenta los elementos que al respecto dispone la Directiva Presidencial. Recuerde que además de la Consulta hay otros espacios de participación dispuestos para que estos actores

participen, por tanto es importante que los de la CP no sean utilizados para recoger información de productos del POMCA.

2.4.2 Protocolización de los acuerdos

Una vez formulados los acuerdos, asegure que su protocolización, se realice en la etapa de formulación, ya que en esta fase es donde se reflejará la forma en que se incluirán los mismos dentro del componente programático (planes, programas y proyectos) y además como lo dispone el 1640 de 2012, es la fase donde se debe llevar a cabo la Consulta Previa.

Los acuerdos que se protocolicen, deben ser claros, medibles, factibles y viables, esto con el propósito de no generar falsas expectativas y tanto la Corporación, como las comunidades tenga claridad y conocimiento de los alcances de los mismos (Hasta donde se puede llegar).

Además de los anterior, asegure que en la fase en mención, se conforme el equipo de seguimiento de acuerdos y se defina la periodicidad de las reuniones de seguimiento a los acuerdos a los que llegaron la Corporación o la Comisión Conjunta (según sea el caso) y las comunidades étnicas, con el acompañamiento del Ministerio del Interior.

2.5 Etapa de Seguimiento a los acuerdos

Se recomienda iniciar la etapa de seguimiento a los acuerdos una vez se adopte el POMCA, de manera que junto con el equipo de seguimiento y el Ministerio de Interior se verifique que los acuerdos hayan sido incluidos efectivamente en el POMCA y de esta manera proseguir con el cierre de la CP.

Es importante aclarar que el seguimiento no se efectuará a la generalidad del POMCA, sino específicamente a los acuerdos a los que se llegó con las comunidades.

La prolongación del tiempo de la etapa de cierre, depende en parte, **de la forma como se haya abordado la Consulta Previa, el cumplimiento de los acuerdos y el posicionamiento que tengan las comunidades al respecto.**