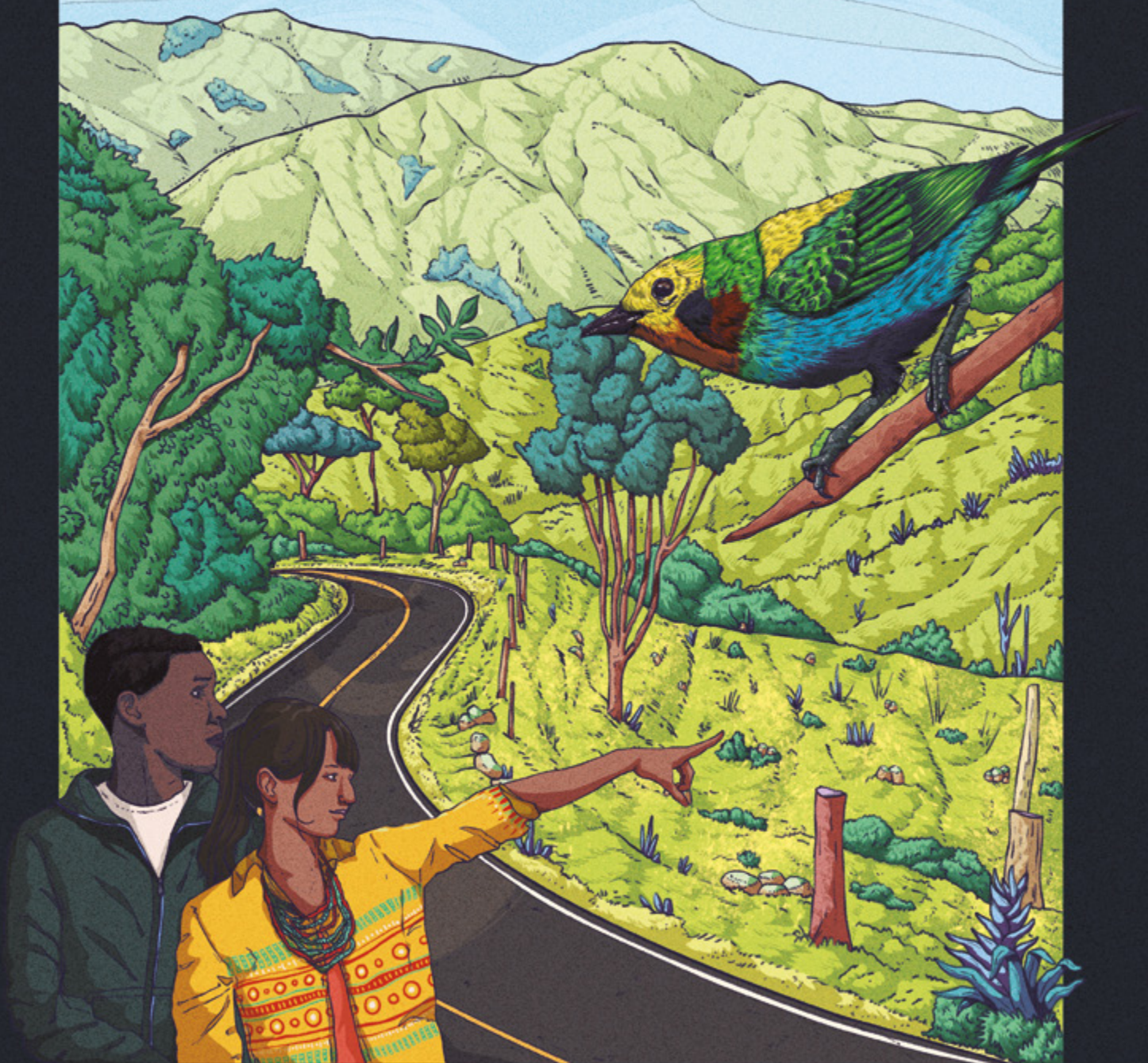


LINEAMIENTOS PARA COMPENSACIONES AMBIENTALES EN TERRITORIOS ÉTNICOS



Textos

Mariana Sarmiento
Lucas Buitrago
Natalia Abello
Antoine Escalas
Alexis López
William Cardona

Equipos de trabajo

Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan - ASOCASAN

Aristarco Mosquera
Heiler Moreno
Jeferson Quinto
Heimar Mosquera
Luis Murillo
Integrantes de la Junta Directiva
del Consejo Comunitario
Integrantes de Consejos Locales
del Consejo Comunitario

Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó - Codechocó

Mauricio Jiménez
Armando Cuesta
Wiston Perea
Harry Escobar

Fundación para la defensa del interés Público - Fundepúblico

Mariana Sarmiento
Natalia Abello
Alexis López

Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Neumann

Jovanny Mosquera Pino

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS

Natalia Ramírez
Laura Lozano

Wildlife Conservation Society - WCS

Padu Franco
Antoine Escalas
Lucas Buitrago
William Cardona
Felipe Salazar
Johanna Gutierrez

World Wildlife Fund - WWF

Mauricio Cabrera
Paula Rodríguez
Jairo Gamboa
Aura Castellanos

.Puntoaparte Bookvertising

ISBN: 978-958-58741-9-0

Diseño de Arte
Sara Vergara

Diseño gráfico
Carmen Villegas

Ilustraciones
Sebastián Calderón
Dylan Quintero

Año de publicación
2019

Esta publicación es realizada en el marco del proyecto "Conservación de la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en el Chocó biogeográfico", financiado por el Fondo Mundial para la Naturaleza o GEF (por sus siglas en inglés) a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), su punto focal en Colombia. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, participa como agencia implementadora y WWF-Colombia, como entidad ejecutora. Toda la información contenida en esta publicación es responsabilidad directa de sus autores.

LINEAMIENTOS PARA COMPENSACIONES AMBIENTALES EN TERRITORIOS ÉTNICOS



Con el apoyo de



CONTENIDO

01

INTRODUCCIÓN PG. 7

02

MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL PG. 11

Normas, principios y conceptos
básicos de las obligaciones
de compensación del medio biótico

Normas, principios y conceptos básicos sobre
los derechos de las pueblos étnicos

03

LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE PLANES DE COMPENSACIÓN EN TERRITORIOS ÉTNICOS PG. 25

Elementos técnicos
Elementos legales e institucionales
Elementos financieros

04

PROPUESTA DE ESCENARIOS DE IMPLEMENTACIÓN DE COMPENSACIONES EN TERRITORIOS ÉTNICOS PG. 39

Paso 1: Diseño y estructuración
Paso 2: Aprobación y acuerdos
Paso 3: Implementación
Paso 4: Monitoreo y seguimiento

05

APLICACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS EN EL CONSEJO COMUNITARIO MAYOR DEL ALTO SAN JUAN- ASOCASAN PG. 51

Definición de elementos técnicos-ambientales
Definición de elementos legales e institucionales
Consideraciones financieras
Conclusiones y aprendizajes del piloto

06

FUENTES PG. 76



01

INTRODUCCIÓN

Las compensaciones por pérdida de biodiversidad son una herramienta orientada a la planificación y gestión de los impactos en la biodiversidad, generados en el marco de proyectos de desarrollo. Parten del concepto de la jerarquía de la mitigación: una serie de pasos a implementar con el objetivo de que los proyectos se diseñen y desarrollen de modo que los impactos negativos sobre la biodiversidad sean los menores posibles. Esto, a partir del desarrollo de acciones concretas para evitar y minimizar impactos, de la corrección de aquellos causados y, en última instancia, de la compensación de los impactos residuales.

La correcta implementación de las compensaciones ha mostrado ser un reto considerable para los titulares de estas obligaciones, que en muchos casos no tienen certeza sobre las implicaciones de desarrollar una compensación a nivel técnico, económico y administrativo (Murcia, Guariguata, Quintero-Vallejo, & Ramirez, 2017, p. 29). Esto ha implicado el desarrollo de algunas herramientas enfocadas en facilitar el proceso de planificación de una compensación o en dar claridad sobre los pasos a desarrollar en cada etapa¹.

En el marco del proyecto “Conservación de la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la Región del Choco Biogeográfico”

del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2014), Fundepúblico y WCS, con el apoyo de WWF, Codechocó y la Fundación Mario Santo Domingo, desarrollaron un diagnóstico del estado de implementación de compensaciones en el departamento de Chocó (Buitrago & Sarmiento, 2016). Como producto de este estudio se encontró que los territorios colectivos de pueblos étnicos resultan estratégicos para el tema de las compensaciones en el Chocó: por una parte, una gran proporción del territorio del departamento se encuentra titulado a estos pueblos; por otra, las particularidades legales de los derechos de los grupos étnicos en Colombia y su relación con el territorio los separan de otros actores en temas de compensaciones, por lo que es necesario entender y generar mecanismos especializados para trabajar con estos pueblos.

Los **territorios colectivos** de pueblos étnicos resultan **estratégicos** para el tema de las compensaciones

En respuesta a estas particularidades, se generó una primera versión de estos lineamientos, en los que se propusieron, con base en un análisis legal detallado y en recolección de infor-

1 En ese sentido se pueden mencionar herramientas desarrolladas por ONG: “Mapeo de Formulas Equivalentes Ma.F.E. V2.0.” (Saenz, Pedraza, Rodriguez, & Carrillo, 2012), “Tremarctos-Colombia” (Conservación Internacional Colombia, 2015), las “Orientaciones para el diseño de un plan de compensaciones por pérdida de biodiversidad” (Sarmiento, Cardona, et al., 2015), algunas herramientas técnicas, financieras y legales creadas en el marco del proyecto “Mercados ambientales emergentes en Colombia” (Fondo Acción, Fundepúblico, & Wildlife Conservation Society -WCS-, 2017). Por otra parte, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) ha creado las APIC, portafolios para el direccionamiento de compensaciones (Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales - ANLA, 2017), estrategia que también ha apoyado el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en asocio con algunas CAR (CRA y Cortolima) y con la cooperación de la GIZ (Corporación Autónoma Regional del Atlántico -CRA- & Programa Medio Ambiente Colombia -GIZ, 2017; Programa Medio Ambiente Colombia de la GIZ, 4D Elements Consultores, Fundación Ecotrópico Colombia, & Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima-, 2017).

Este documento es **un aporte** a una discusión que se irá alimentando en la medida en que **las experiencias y reflexiones** de los territorios colectivos y de otras organizaciones generen las lecciones aprendidas que requiere el país

mación cualitativa, principios que debían guiar la relación de los titulares de obligaciones de compensación con los pueblos étnicos. Además, se proponen dos modelos generales de organización que los territorios de grupos indígenas y afro podrían usar para asumir las compensaciones: uno reactivo frente a la llegada de los proyectos de compensación y otro más activo, que implica preparación previa de los pueblos para asumir las responsabilidades asociadas a implementar estos proyectos (Sarmiento & Buitrago, 2017).

Posteriormente, nuevamente con el apoyo de las organizaciones aliadas, se pudo ir un paso más allá en el desarrollo de estos productos, a través de un piloto para la implementación de los lineamientos en el territorio del Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan, ASOCASAN. El proyecto consistió en el análisis de las condiciones ambientales, legales, financieras y socioeconómicas del Consejo, con el fin de construir conjuntamente algunas estrategias específicas para implementar compensaciones en este territorio. Esta información, generada en conjunto con las autoridades y representantes de los pueblos del consejo comunitario podría ser la base para futuros planes de compensación en ASOCASAN.

Adicional a esto, el piloto permitió ajustar las condiciones y alcances de los lineamientos originalmente planteados, así como considerar la viabilidad de los modelos propuestos. Este

documento recoge dichas experiencias y se propone al país como un referente de las consideraciones que deben tenerse en cuenta para implementar compensaciones en los territorios colectivos del Chocó. También, se esperaría que sirviera como referente para la planificación de compensaciones en otras regiones del país donde la preminencia de los pueblos étnicos lo haga relevante.

Es preciso señalar que este documento pretende contribuir a la construcción conjunta y colectiva de conocimiento de temas como las compensaciones ambientales; su adecuada implementación requiere de aproximaciones interdisciplinarias y de diferentes perspectivas. En ese sentido, este es un aporte a una discusión que se irá alimentando en la medida en que las experiencias y reflexiones de los territorios colectivos y de otras organizaciones generen las lecciones aprendidas que requiere el país.

La primera parte del documento recoge un resumen de los fundamentos legales y conceptuales de la temática desde dos enfoques: la normativa ambiental y la normativa étnica. Posteriormente, se proponen los lineamientos para el trabajo en territorios colectivos y los escenarios que guiarían la implementación de la compensación. Finalmente, se hace un resumen de la experiencia del piloto en ASOCASAN, mostrando los aprendizajes generados por esta aplicación práctica de los lineamientos.



02

**MARCO
NORMATIVO
Y CONCEPTUAL**

Para poder generar **propuestas útiles de lineamientos** para la compensación, adaptados a algunas de las condiciones del chocó biogeográfico y del departamento del Chocó, **se debe partir de los marcos legales relevantes** para la temática de compensaciones y de los territorios colectivos, que condicionan el ejercicio. Esta sección inicia con los **fundamentos de las compensaciones** del medio biótico y pasa a la discusión de algunos de los derechos de los grupos étnicos, pertinentes para el tema: **territorio, consulta previa y autonomía**.

Normas, principios y conceptos básicos de las obligaciones de compensación del medio biótico

La Constitución de 1991, considerada una constitución ecológica, establece los principios y normas que rigen y permean la actividad del Estado en materia ambiental. El desarrollo de estos preceptos constitucionales, que exigían crear una estructura institucional que le diera soporte y un desarrollo normativo más puntual, se realizó a través de la Ley 99 de 1993,

también llamada Ley General Ambiental². Respecto del tema que nos ocupa, esta norma desarrolló aspectos del licenciamiento ambiental y estableció de manera general varias de las obligaciones de manejo y compensación ambiental, con el fin de corregir los efectos negativos de las obras y proyectos licenciados sobre la biodiversidad.



A partir de estos primeros desarrollos se han venido generando avances normativos sobre el proceso de licenciamiento, la expedición de permisos y las compensaciones; estos se compilaron en el Decreto Único 1076 de 2015. Además, se crearon normas técnicas específicas sobre el tema de compensaciones por pérdida de biodiversidad: el *Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad* (2012) y su actualización y ampliación, el *Manual de compensaciones del medio biótico* (2018).

Estas normas entienden la compensación como “las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a los pueblos, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados” (Decreto

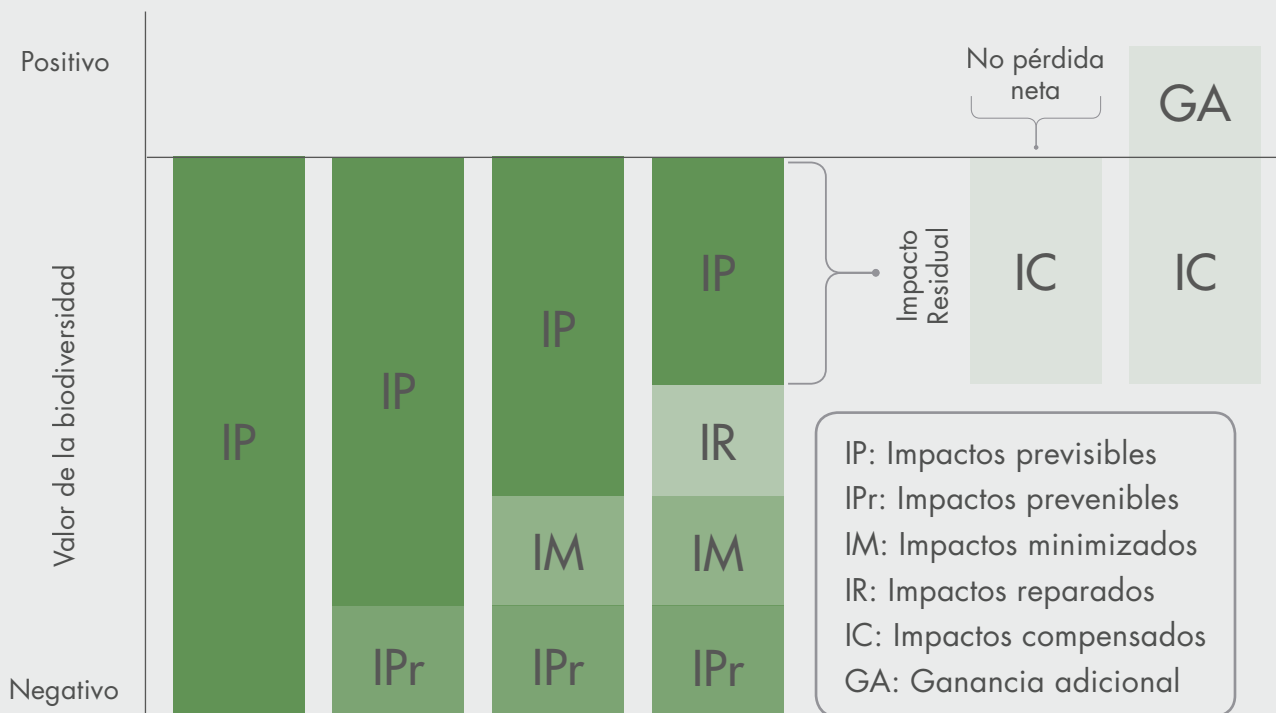
1076, 2015, Art. 2.2.2.3.1.1). El objetivo final de las compensaciones es que las especies y ecosistemas naturales impactados por los proyectos se mantengan en el tiempo y, eventualmente, mejoren su condición. Esto se logra cuando las pérdidas de biodiversidad generadas en un sitio se recuperan en otro, ecológicamente equivalente al impactado. Esta condición se conoce como no pérdida neta de biodiversidad.

El **objetivo final** de las compensaciones es que las **especies y ecosistemas naturales** impactados por los proyectos se mantengan en el tiempo y, eventualmente, **mejoren su condición**

Este acercamiento a las compensaciones se deriva del concepto de jerarquía de la mitigación, que estipula una serie de pasos previos a la compensación: prevenir, minimizar y reparar. Con esto se apunta a que compensar sea el último recurso frente a los impactos negativos a los ecosistemas naturales, y que solo aplique a los impactos residuales (aquellos que persisten luego de aplicar los otros pasos de la jerarquía). Así, se evita que las compensaciones sean vistas como una “carta blanca” para generar cualquier tipo de impacto ambiental. La Figura 1 muestra esquemáticamente la aplicación de la jerarquía.

2 La Ley 99 de 1993, que creó el SINA, tuvo dentro de sus principales objetivos brindar una estructura institucional para que el Estado pudiera llevar a cabo su deber de protección ambiental.

Figura 1. Aplicación de la jerarquía de la mitigación



Fuente: Adaptado de Business and biodiversity offsets Programme [BBOP] (2009). Biodiversity Offset Design Handbook.

Entendido esto, a continuación, se mencionan los referentes legales de la compensación ambiental aplicable a aprovechamientos forestales y a licencias ambientales.

Compensaciones derivadas de aprovechamientos forestales

Estas compensaciones se describen en el Decreto 1076 de 2015. En esta norma se diferencian tres tipos de aprovechamientos: únicos, persistentes y domésticos.

1 Los **únicos**, son aquellos que afectan un área vegetal determinada y que, por el tipo de actividad realizada, cambian permanentemente o por muy largos periodos de tiempo el uso del suelo. Este es el caso de la construcción de infraestructura, minería, construcción de represas, etc.

2 Los **persistentes** buscan intervenir un área vegetal en un momento específico, pero no cambiar el uso del suelo. Por ejemplo, las plantaciones silvícolas o tallas selectivas comerciales.

3

Los **domésticos** son los realizados por una comunidad o persona en un territorio de su propiedad, que son ocasionales, de impacto relativamente reducido y sin fines comerciales.

¿Quién establece los requisitos de compensación?

Los permisos para aprovechamientos forestales generalmente deben ser tramitados por la Corporación Autónoma Regional o la Corporación para el Desarrollo Sostenible con jurisdicción en la zona donde se espera realizar el aprovechamiento. Por otra parte, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) puede otorgar permisos de aprovechamiento en el marco de las licencias ambientales que otorga; se considera que este permiso hace parte de la licencia³. En cualquier permiso otorgado se deben establecer las obligaciones de manejo ambiental⁴ que debe desarrollar el solicitante del permiso para evitar, minimizar, corregir y/o compensar los impactos negativos que genera la actividad de aprovechamiento.

Estos aprovechamientos pueden ser realizados en predios de dominio público o privado, mientras no se encuentren en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o en zonas de protección de cuencas. En el caso de los predios de dominio privado, quien debe

tramitar los permisos es el propietario del predio o el titular de una licencia ambiental. En el departamento de Chocó, dado que gran parte de su territorio está titulado a comunidades étnicas, las cuales se rigen por un régimen de propiedad privado, los pueblos son las titulares de algunos de los permisos y, por tanto, de las obligaciones asociadas.

De las tres categorías de aprovechamiento forestal, **solo los aprovechamientos forestales únicos** implican una obligación de compensación ambiental **por pérdida de biodiversidad**

¿Quién debe compensar?

De las tres categorías de aprovechamiento forestal, solo los aprovechamientos forestales únicos implican una obligación de compensación ambiental por pérdida de biodiversidad. A su vez, los aprovechamientos persistentes deben implementar medidas de manejo ambiental, pero no de compensación, mientras que los domésticos no generan compensaciones por su bajo nivel de impacto ambiental y por el hecho de que no reportan utilidad económica.

3 En algunos casos especiales, la ANLA puede tener competencia para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento por fuera del marco de licencias, por ejemplo, cuando el solicitante del aprovechamiento sea una CAR. También, cuando el MADS, en el marco de sus competencias, asigna el trámite de un aprovechamiento a la ANLA.

4 Las medidas de manejo consisten en acciones a implementar directamente en el área de impacto del proyecto, encaminadas a garantizar que se mantenga en el tiempo el recurso natural afectado por el aprovechamiento, así como los servicios ambientales que provee.

¿Cómo debe compensarse?

Dado que el aprovechamiento forestal afecta ante todo la cobertura vegetal y el objetivo de la compensación es que dicho recurso persista, las medidas de compensación se deben enfocar, por principio, en la reforestación de las especies que fueron afectadas. Al respecto, la norma específica que:

ARTÍCULO 2.2.1.1.7.24. Proyectos, obras o actividades que no requieran de licencia ambiental. La realización de proyectos, obras o actividades que no requieran de licencia ambiental sino de Plan de Manejo Ambiental e impliquen remoción de bosques, deberán obtener los **permisos de aprovechamiento** que se requieran y, en todo caso, **siempre deberá realizarse como medida de compensación una reforestación** de acuerdo con los lineamientos que establezcan las Corporaciones o los Grandes Centros Urbanos competente. (República de Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015, negrita por fuera del texto)

Sin embargo, el enfoque en la reforestación para compensar los aprovechamientos forestales únicos se ha ampliado en el nuevo *Manual de compensaciones del componente biótico*, promulgado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2018. La principal consecuencia es que no se tiene en cuenta únicamente la reforestación, sino la restauración en general, a través de cualquiera de sus enfoques (restauración ecológica, recuperación y rehabilitación): “Para el caso de las compensaciones por aprovechamiento forestal

únicos y sustracciones temporales o definitivas de las Reservas Forestales Nacionales o Regionales [...] dichas compensaciones deben estar orientadas a procesos de restauración en cualquiera de sus tres (3) enfoques” (República de Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018, p. 47). También, deben cumplirse las normas respecto a dónde compensar, que incluye el concepto de la equivalencia ecosistémica.

¿Cuánto debe compensarse?

Respecto a cuánto compensar, usualmente las compensaciones asociadas a impactos en coberturas naturales se asignaban con un criterio forestal: con base en el número de individuos aprovechados, las autoridades calculaban un número de individuos que debían ser sembrados. En algunos casos particulares, los técnicos de algunas CAR generaban multiplicadores para calcular las compensaciones, asociados con el estado de amenaza o rareza de las especies aprovechadas (Buitrago & Sarmiento, 2016). El problema frente a esto es que los criterios de cada CAR, e incluso de diferentes funcionarios dentro de la misma corporación, terminaban siendo diferentes.

Frente a eso, el Manual 2018 introduce una fórmula única para estimar un área a compensar por aprovechamientos forestales únicos, que combina tres criterios: tipo de cobertura, categoría de amenaza de las especies aprovechadas y un coeficiente de mezcla, que trata de aproximarse a la variedad de especies en la zona de impacto. Con estos valores se obtiene un multiplicador entre 1.05 y 4, o sea, por

cada hectárea impactada por el aprovechamiento, se deben compensar entre 1.05 y 4 hectáreas del mismo ecosistema impactado.

Estos dos ajustes introducidos en el Manual 2018 -estimación de cuánto compensar y cómo hacerlo- implican un cambio de la visión únicamente forestal de la compensación de los aprovechamientos a una ecosistémica, que valora no solo los árboles sino los ecosistemas en los que se encuentran.

Compensaciones derivadas de licencias ambientales

¿Quién debe compensar?

Las licencias ambientales se rigen también por las normativas establecidas en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015. En este caso, se establece claramente la obligación de realizar medidas de compensación frente a los impactos negativos generados por el proyecto licenciado que no pueden ser evitados, minimizados o corregidos. Las licencias ambientales siempre son otorgadas a nombre del promotor del proyecto a

licenciar; esto implica que los titulares de las obligaciones son las empresas o entidades encargadas de ejecutar el proyecto y no necesariamente los pueblos que habitan la zona impactada, a no ser que estas comunidades cumplieran ambos roles⁵.

Todas las acciones técnicas propuestas en torno a la jerarquía de la mitigación, incluida la compensación, se deben reflejar en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), que es el documento técnico que le indica a la autoridad ambiental pertinente cuáles son los efectos negativos y positivos, directos o indirectos, que puede traer la realización de un proyecto en los ecosistemas, la economía, el bienestar de los pueblos, etc. Las autoridades ambientales deben, en el marco de la aprobación de una licencia, evaluar el contenido del estudio, validarlo y, con base en él, decidir si la licencia se puede aprobar o no y con qué condiciones específicas; entre estas, el área que debe ser compensada y el tipo de ecosistemas o unidades a compensar.

¿Quién establece los requisitos de compensación?

De acuerdo con los tipos de proyecto y a sus alcances e impactos, las principales autoridades encargadas del proceso de licenciamiento pueden ser la Corporación Autónoma o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción

5 Este podría ser el caso de licencias de minería en que las mismas comunidades sean titulares de proyectos mineros mecanizados. Otras formas de minería, como el barequeo, no necesitan licencias por ser una práctica tradicional y poco impactante.

en el área de desarrollo del proyecto o la ANLA, en los casos establecidos en los artículos 8 y 9 del Decreto 2041 de 2014. La versión 2012 del Manual solo aplicaba a las licencias otorgadas por la ANLA, mientras que las Corporaciones debían aplicar la demás normatividad vigente, además de sus directivas internas sobre compensaciones. Sin embargo, el nuevo Manual 2018 aplica a las licencias de la ANLA, las licencias y permisos de aprovechamiento forestal de las CAR y a las sustracciones de reservas forestales autorizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¿Cuánto debe compensarse?

La estimación de las compensaciones derivadas de licencias ambientales parte del número de hectáreas de ecosistema afectado. La asignación de la compensación busca que se recupere el ecosistema afectado y no solo algunos de sus componentes bióticos. La determinación del número concreto de unidades a compensar utiliza un factor de compensación, calculado a partir de las variables de representatividad, remanencia, rareza y la tasa de transformación anual de los ecosistemas. Este factor, que puede ser un número entre 4 y 10 para ecosistemas naturales y 2 y 5 para vegetación secundaria, indica que por cada hectárea afectada de determinado ecosistema se deben compensar entre 2 y 10 hectáreas.

¿Cómo debe compensarse?

El manual contempla dos caminos primarios para compensar: la restauración de ecosistemas o su preservación. La primera, implica intervenir un área para mejorar sus condiciones iniciales, lo que debe llevar a una ganancia en biodiversidad. Estas intervenciones pueden implicar acciones de reforestación, pero también otras que mejoren el potencial de recuperación de un área. En cuanto a la preservación, se incluyen acciones como el establecimiento de áreas protegidas públicas o privadas, saneamiento predial de áreas protegidas ya establecidas, proyectos en parques nacionales naturales, entre otros.

Adicional a lo anterior, en el Manual 2012 se contemplaban estrategias adicionales de compensación, basadas en acciones de manejo del paisaje, que podían incluir acciones de uso sostenible, como complemento a acciones de restauración y únicamente en los casos en que no se encontraran suficientes hectáreas de un ecosistema natural para preservar. Por su parte, el Manual 2018 entiende las acciones de uso sostenible como **complementarias** a las de preservación o restauración de ecosistemas (2018, pp. 51–52). Esto implica que las acciones de uso sostenible deben ser diseñadas para acompañar a las otras formas de compensación, buscando mejorar su probabilidad de éxito, al beneficiar a comunidades locales, así como generar mejores posibilidades de permanencia de las estrategias de conservación⁶.

6 El Manual 2018 incluye dentro de sus anexos una guía para la implementación de dos estrategias de uso sostenible: sistemas agroforestales y silvopastoriles. Sin embargo, como se verá más adelante, hay casos en que estas dos estrategias no representan posibilidades viables en algunos territorios.

Normas, principios y conceptos básicos sobre los derechos de los pueblos étnicos

La Constitución de 1991, con el reconocimiento de Colombia como una nación pluriétnica y multicultural, estableció las bases para la construcción de una legislación que proteja los pueblos étnicos. En efecto, a los grupos étnicos indígenas y los pueblos negros se les ha reconocido, tanto en la Constitución⁷, como en varios instrumentos internacionales acogidos por el país⁸, una serie de derechos para asegurar la preservación de su identidad. Dentro de esos derechos se encuentran los llamados “derechos territoriales”, que se fundamentan en el reconocimiento de las especiales relaciones que estos grupos tienen con su territorio y los recursos naturales que se encuentran en ellos, estimando que son de vital importancia para su desarrollo endógeno, la conservación de sus tradiciones y costumbres, e incluso su supervivencia⁹.

A los grupos étnicos indígenas y los pueblos negros se les ha reconocido, tanto en **la Constitución**, como en varios instrumentos internacionales acogidos por el país, una **serie de derechos** para asegurar la preservación de su identidad

Los “derechos territoriales” concedidos a los grupos étnicos comprenden el derecho a la propiedad colectiva de los territorios que habitan (Art 63, Constitución Política de Colombia,

7 Artículo 7, 13, 63, 329, 330 de la Constitución de 1991.

8 Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), Art 21 de la Convención Americana de los D.D.H.H., Art XXIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art 32 de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

9 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana, han estimado que la preservación de la conexión particular entre los pueblos indígenas y sus tierras y recursos se vincula con la existencia misma de estos pueblos, y por lo tanto “amerita medidas especiales de protección”. CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 128. Citado en el Protocolo Comunitario Biocultural para el Territorio del Consejo Comunitarios del Alto San Juan, ASOCASÁN.

1991) y el derecho a la consulta previa. En esta sección se hará referencia sólo a los temas más pertinentes para este estudio: (a). la propiedad y manejo del territorio, (b). los requerimientos para la realización de actividades, como proyectos de desarrollo, en dichos territorios y (c.) las condiciones y normas de autogobierno de estas comunidades.

Propiedad y uso del territorio

El territorio es la base para la conservación de la cultura de los pueblos étnicos; es sustento, hábitat, lugar sagrado e histórico. Así lo ha entendido el Estado colombiano -luego de años de debates, avances y retrocesos- por lo que el punto de partida para el goce efectivo de los derechos para estos pueblos es su reconocimiento como pueblo indígena o afrodescendiente y la consiguiente titulación a favor de la comunidad del espacio en el que tradicionalmente han vivido y desarrollado sus actividades vitales.

Esta titulación ha sido definida por la norma como colectiva: se entiende que el sujeto del derecho en esta legislación no es un conjunto de individuos aislados, sino un grupo que convive conjuntamente y comparte una identidad y costumbres. Por esto, su derecho sobre el territorio ha sido declarado en el artículo 63 de la Constitución como indivisible, imprescriptible e inembargable. De la asignación del derecho de propiedad sobre la tierra se deriva el derecho de propiedad sobre los

recursos naturales dentro de ellos, que implica el derecho y deber de su utilización, administración y conservación.

Desde otro punto de vista, este derecho de propiedad colectiva sobre el territorio y los recursos que se encuentran en él impone unos límites a terceros que deseen realizar algún tipo de actividad en el área. Esto es especialmente importante en el caso de los proyectos de desarrollo y actividades como la explotación de recursos naturales no renovables. Estos proyectos usualmente se consideran de utilidad pública, por lo que pueden realizarse en territorios públicos, privados o colectivos. Sin embargo, es imperativo que se cumplan algunos lineamientos legales muy específicos para el caso de los territorios colectivos. Por ejemplo, se debe permitir la participación de los pueblos en la elaboración de los estudios de impacto ambiental y se debe surtir el proceso de consulta previa.

Los pueblos étnicos apropian su territorio de maneras diversas, con base en sus usos y costumbres. De allí derivan algunos elementos fundamentales para tener en cuenta a la hora de planificar acciones de compensación. Por una parte, los pueblos toman decisiones sobre el uso de sus recursos, entre ellos la tierra; de allí derivan zonificaciones específicas, que determinan las actividades concretas que pueden o no ser realizadas en un área. Este insumo puede determinar si un proyecto de compensación debería o no considerar implementar acciones de conservación en un área, si los usos determinados por los pueblos son compatibles con estas acciones.

Los pueblos étnicos **apropian su territorio** de maneras diversas, con base en sus **usos y costumbres**. De allí derivan algunos elementos fundamentales para tener en cuenta a la hora de **planificar acciones de compensación**

Por otra parte, si bien el derecho de los pueblos al territorio es colectivo, usualmente en su interior el uso del suelo se otorga a las familias a través de parcelas exclusivas en las que pueden desarrollar su actividad económica o de subsistencia. También, existen algunas áreas de uso comunitario, en las que cualquier integrante de la comunidad o un grupo organizado de la misma pueden generar actividades económicas o de subsistencia. Es importante considerar la condición específica de cada comunidad, ya que estas divisiones y derechos internos a la tierra deben ser tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones de uso de la tierra y para distribuir los beneficios de una eventual compensación.

Consulta previa

La consulta previa es un derecho de los pueblos étnicos en Colombia, derivado de la firma y ratificación del *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, de la Organización Internacional del Trabajo. Este derecho busca garantizar que los pueblos étnicos cuenten con la oportunidad de conocer y pronunciarse sobre aquellos proyectos o políticas públicas que puedan afectar sus formas de vida o tener alguna incidencia en sus dinámicas y proceso de desarrollo, bien porque se realizan en sus

territorios o porque pueden afectar sus costumbres, tradiciones e instituciones (Arts. 6 y 15, Ley 21, 1991).

En el proceso de consulta previa, los titulares del proyecto, la comunidad y representantes del gobierno -como garantes- revisan los impactos que el proyecto va a tener en el territorio y/o la comunidad. Así, se llega a unos acuerdos que pueden implicar inversión de recursos económicos, realización de programas a favor de los pueblos, procesos de concertación, contratación de mano de obra, entre otros; el único límite a estos acuerdos es el marco legal vigente. Estos acuerdos no remplazan otras obligaciones sociales y ambientales impuestas por autoridades en el marco de licencias o permisos; son, más bien, complementarios.

Es importante advertir que en la normativa colombiana los pueblos no tienen poder de veto para impedir que se realicen los proyectos en sus territorios. Sin embargo, según la capacidad de negociación que tenga la comunidad, su injerencia en el proceso de consulta puede ser mayor o menor, lo que puede ser determinante para definir los términos en los que se va a realizar el proyecto. Además, lo discutido en el proceso de consulta debe ser tenido en cuenta por la autoridad ambiental que otorga la licencia respectiva, al punto que, sin consulta previa, un proyecto a desarrollar en territorios étnicos no se puede licenciar.

En Colombia la consulta previa ha tenido algunos desarrollos normativos, centrados en los mínimos que debería cumplir un proceso para satisfacer el derecho de los pueblos. En muchos casos, estos desarrollos han partido de sentencias de las altas cortes, particularmente de la Corte Constitucional, frente a procesos en donde los pueblos vieron vulnerados sus derechos. En la actualidad, tanto los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional en sus numerosas sentencias, así como la Directiva Presidencial 01 de 2012, 10 de 2013 y los Decreto 1320 de 1998 y 2613 de 2013, fijan ciertos parámetros y etapas para hacer una consulta previa.

Toma de decisiones internas

Una de las consecuencias del reconocimiento de las características diferenciales de los pueblos étnicos es que se reconoce que las normas culturales, las dinámicas y prioridades de desarrollo de estos pueblos pueden ser legítimamente diferentes de las del resto de la población. Implica que estos pueblos pueden tomar decisiones para sí mismos y sus territorios respecto a temas muy diversos, con cierta autonomía de los dictámenes de leyes y normas que aplican para el resto del territorio colombiano. Por supuesto, esta autonomía tiene límites y debe tener en cuenta el marco de derechos establecido en la Constitución. Para el tema que nos compete, es claro que los pueblos étnicos tienen procesos internos de toma de decisiones, di-

ferentes y legítimos, respaldados por la ley y, en esta medida, tienen autonomía en varios temas frente al uso y administración de sus territorios.

Los pueblos étnicos tienen **procesos internos** de toma de decisiones, **diferentes y legítimos**, respaldados por la ley y, en esta medida, tienen **autonomía** en varios temas frente al **uso y administración de sus territorios**

Respecto a los órganos de toma de decisiones, la normativa prevé formas diferentes en el caso de pueblos afrodescendientes e indígenas (ver Figura 2). En cuanto a los pueblos negros, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, que la reglamenta parcialmente, señalan que los pueblos se pueden constituir en Consejos Comunitarios con personería jurídica. El Consejo se integra, a su vez, por la Asamblea General, que es el máximo órgano de decisión en estas comunidades, y la Junta del Consejo Comunitario, que es el organismo ejecutor de las normas establecidas por la Asamblea. Los lineamientos de estas normas son integrados en el reglamento interno de la comunidad, aprobado por la Asamblea general, y en el cual se expresan las principales particularidades culturales del grupo étnico.

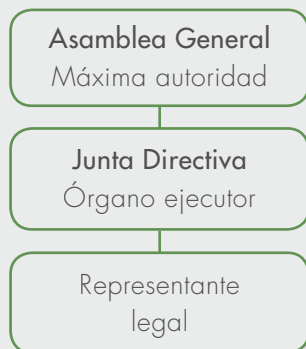
En cuanto a los pueblos indígenas, estas se constituyen legalmente en resguardos, integrados por la comunidad y su territorio. Como órgano administrativo del resguardo se prevé la organización de un cabildo, un grupo que toma y ejecuta las decisiones internas de la comunidad, aunque se reconoce la existencia de otras autoridades tradicionales que pueden tomar decisiones internas. En este caso, partiendo de la diversidad de los 87 pueblos indígenas reconocidos en Colombia (ACNUR, 2012), se entiende que los sistemas de decisión y normas internos pueden ser muy diferentes y no siempre pueden sistematizarse en un documento escrito, como un reglamento interno.

Adicional a las instancias de decisión, los reglamentos y normas internos, la relación con el Estado y el derecho de estos pueblos de determinar sus prioridades de desarrollo han llevado a la construcción de planes de vida para los pueblos indígenas y planes de etnodesarrollo para los pueblos negros. Estos documentos reflejan los acuerdos y discusiones de estos grupos frente a su papel presente y futuro en temas de vocación productiva, educación, relación con la naturaleza, entre otros, en contextos locales, regionales, nacionales e, incluso, internacionales. Estos instrumentos internos son referentes claros de las particularidades culturales y de las visiones de futuro de estos grupos.

Figura 2. Órganos de toma de decisiones en territorios colectivos¹⁰

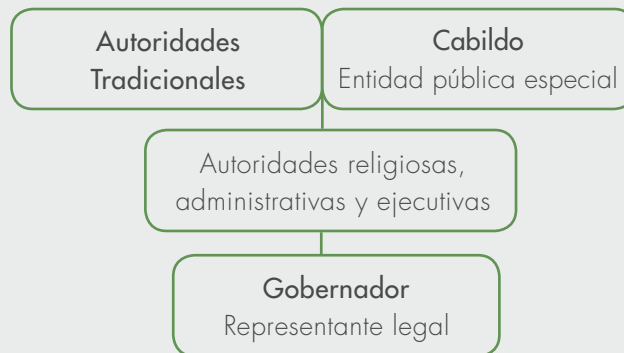
Consejo Comunitario

Territorio Colectivo
de Pueblos Negros



Resguardo

Territorio Colectivo
de Pueblos Indígenas



10 El esquema de órganos de decisión dentro de los resguardos indígenas se basa en el Decreto 2164 de 1995. Sin embargo, este esquema resulta muy básico frente a las dinámicas organizativas que han creado diferentes pueblos, resguardos y comunidades o a las alternativas asociativas contempladas en el Decreto 1088 de 1993. Por ejemplo, las divisiones entre cabildos mayores y menores se han convertido en un sistema organizativo importante en varios pueblos indígenas. En algunos casos, el cabildo mayor es el administrador de un resguardo en el que conviven varias comunidades, tradicionalmente diferenciadas, que organizan cabildos menores para su administración interna. En otros casos, un cabildo mayor es una instancia de coordinación regional, en la que los representantes de varios resguardos acuerdan acciones y estrategias conjuntas. Estas diferencias hacen fundamental el acercamiento previo a los pueblos y sus organizaciones existentes en el territorio para poder comprender las particularidades de los pueblos presentes en la zona, evitando malentendidos y conflictos entre autoridades.



03

**LINEAMIENTOS
PARA EL
DESARROLLO**

de compensación
en territorios étnicos

Teniendo en cuenta el **marco legal** aplicable a las compensaciones y a los pueblos étnicos, es importante **puntualizar** algunos aspectos fundamentales a la hora de diseñar e implementar **un plan de compensación en territorios colectivos**. La aplicación de estos lineamientos genera beneficios para varios de los actores de estos procesos:



Para los **pueblos,**

puede ayudar a aclarar expectativas respecto al objetivo de los planes de compensación, así como las formas mediante las cuales pueden participar o beneficiarse de su aplicación.



Para los **titulares de licencias o permisos,**

establece orientaciones claras respecto a los diferentes documentos y requisitos que deben presentar a la autoridad ambiental y las consideraciones que se deben tener en cuenta al desarrollar proyectos con pueblos étnicos.



Para las **autoridades ambientales,**

permite unificar criterios, que se convierten en un referente que puede servir en los procesos de orientación a los usuarios, así como de evaluación de los planes de compensación, para que resulten en compensaciones efectivas.

En primera medida, incluimos principios comunes que deberían guiar cualquier plan de compensación a desarrollarse en un territorio colectivo. Esto, con el fin de asegurar el cumplimiento de la normatividad ambiental y el derecho que tienen los pueblos étnicos sobre la administración y uso de su territorio. Cabe aclarar que estos principios son adicionales a los que debe cumplir cualquier compensación siguiendo las determinaciones del *Manual de compensaciones del medio biótico*: no pérdida neta, equivalencia ecosistémica, adicionalidad, etc. El Cuadro 1 menciona los principios y una propuesta del medio de verificación que se podría utilizar para asegurar el cumplimiento de cada uno de ellos.

Cuadro 1. Principios para la implementación de compensaciones en territorios colectivos¹¹

PRINCIPIO	→	MEDIO DE VERIFICACIÓN
1. Involucramiento y concertación con autoridades y órganos de decisión de la comunidad negra o indígena.		Documento de acuerdo firmado por representante legal e instancias de toma de decisiones en la comunidad y los representantes de los titulares de licencias y permisos.
2. Zonificación / plan de manejo ambiental coherente con reglamentación de usos propios de la comunidad.		Análisis de la zonificación/plan de manejo u otros instrumentos de planeación del territorio de los pueblos, haciendo referencia a normas y/o reglamentos internos de la comunidad.
3. Claridad sobre manejo y destinación de recursos.		Descripción de los mecanismos de manejo y administración, acordes a los sistemas internos del territorio colectivo. Certificación bancaria de creación de cuentas o fiducias para estos fines.
4. Acuerdos internos sobre distribución de beneficios.		Documento de acuerdo firmado por representante legal e instancias de toma de decisiones en la comunidad y los representantes de los titulares de licencias y permisos.
5. Condiciones de vinculación a poseedores (familias o personas individuales).		Documento de acuerdo firmado por representante legal, instancias de toma de decisiones, y poseedores (personas, familias u otra figura tradicional) vinculadas directamente en la implementación de acciones de compensación.
6. Autorización/visto bueno por parte de autoridad ambiental.		Auto de la autoridad ambiental mediante el cual se autoriza el cumplimiento de la obligación de la compensación según la propuesta presentada.

Además de estos principios comunes, es necesario tener en cuenta que la ejecución exitosa de cualquier plan de compensación debe asegurar varios elementos (Ver Figura 3). A continuación, mencionamos algunas

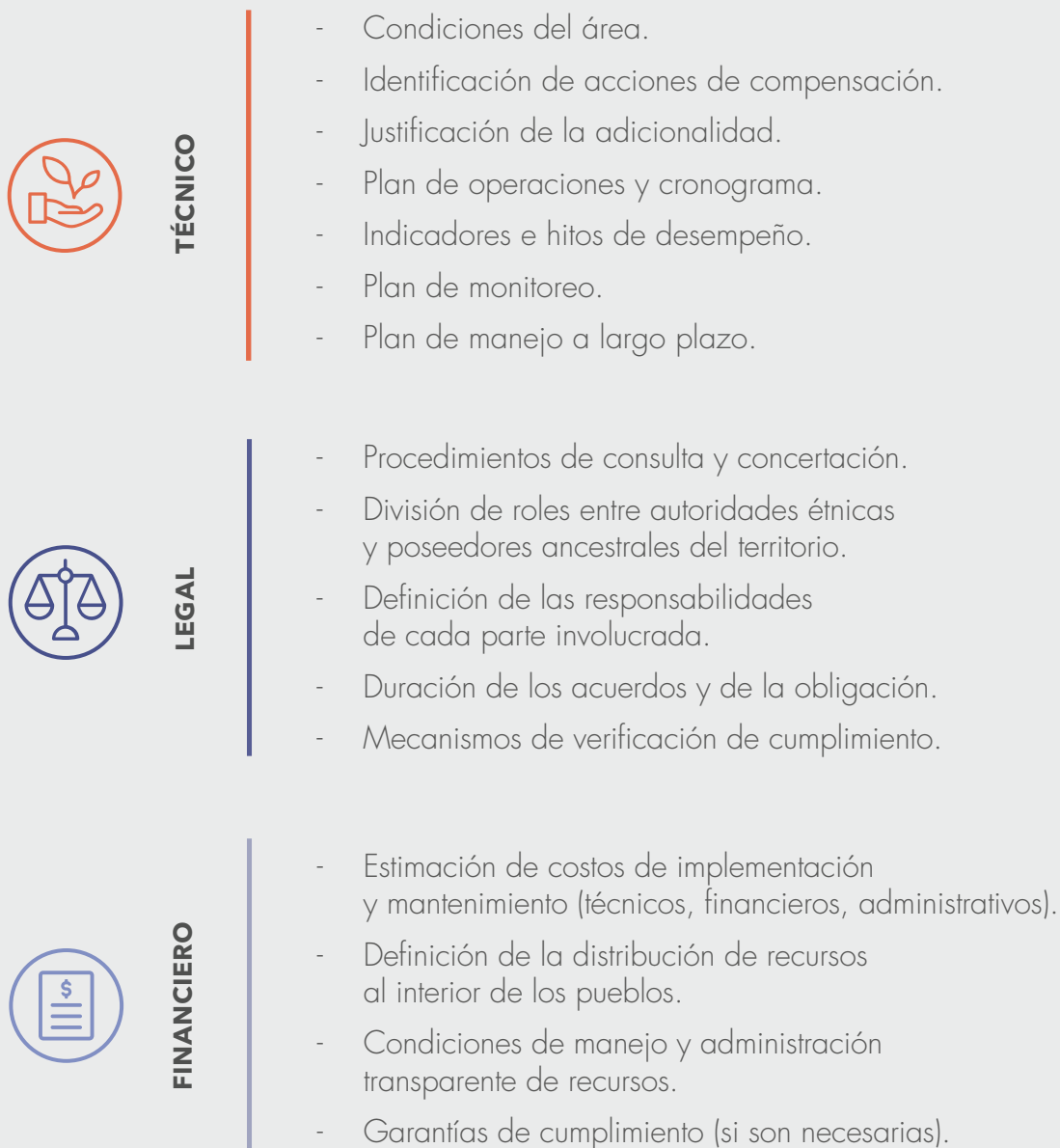
recomendaciones generales para desarrollar esos elementos técnicos, financieros y legales en el marco de una compensación, adaptadas, en lo posible, al contexto de los territorios colectivos¹².

¹¹ Para los casos que impliquen establecer acuerdos con los pueblos y sus representantes, se recomienda ver en detalle la sección "Toma de decisiones internas" para más información sobre los actores pertinentes.

¹² La más reciente versión del Manual de compensaciones del medio biótico indica el contenido mínimo que debe tener un plan de compensación. Este contenido puede complementarse también a través de la propuesta incluida en el documento *Orientaciones para el diseño de un plan de compensaciones por pérdida de biodiversidad* (Sarmiento, Cardona, et al., 2015). Dicha propuesta recoge los elementos propuestos en este documento y puede aplicarse a cualquier plan de compensación.

Figura 3. Resumen de las características de los elementos técnico, legal y financiero para una compensación efectiva en territorios colectivos

Compensación ambiental efectiva en territorios colectivos



Nota: Adaptado de Sarmiento, M. (2014). y Sarmiento, Cardona, Victorine, López, Carneiro, Franco y Jiménez (2015)

Elementos técnicos

La dimensión técnica de un plan de compensaciones debe apuntar al objetivo de la *no pérdida de biodiversidad*. Esta es la base de las compensaciones y se entiende como el estado en el que las ganancias en biodiversidad derivadas de las actividades de preservación o restauración igualan las pérdidas en biodiversidad derivadas de los impactos residuales de un proyecto específico. De esta manera, no hay reducción total en el tipo, cantidad y condición (calidad) de la biodiversidad en el espacio y el tiempo (Business and Biodiversity Offsets Programme -BBOP-, 2012b, p. 10). El principio de no pérdida neta de biodiversidad es fundamental, en la medida en que ayuda a definir cuánto se debe compensar, pero también ayuda a determinar el eventual éxito o fracaso de una compensación.

La dimensión técnica de un **plan de compensaciones** debe apuntar al objetivo de la *no pérdida de biodiversidad*

Para lograr acercarse a esta meta, un plan de compensaciones debe asegurar acciones de conservación adicionales. Es decir, mediante estas actividades se deben buscar resultados concretos en la conservación y/o mejora en la condición de la biodiversidad y los ecosistemas, que no se darían en ausencia de la compensación (Business and Biodiversity Offsets Programme -BBOP-,

2012a, p. 9). Para cumplir estas condiciones, un plan de compensaciones debe incluir, entre otros, los siguientes apartes:

1.

Descripción de las características y condiciones del área donde se llevará a cabo la compensación. Esto implica dos cosas: (i) establecer la unidad bioma/distrito existente en el área (BIOMA_IJVH), según lo dispuesto en el Manual 2018, como paso inicial del cumplimiento de la equivalencia ecosistémica; (ii) una caracterización de coberturas y biodiversidad -al menos de las especies más relevantes en términos de conservación- para entender el punto de partida (línea base) para medir los resultados de la intervención.

2.

Identificación de la estrategia que se va a implementar para generar las ganancias en biodiversidad. Es decir, si para compensar se va a realizar una restauración (incluye rehabilitación, enriquecimiento, etc.), preservación y/o uso sostenible.

3.

Descripción detallada de las actividades que se van a realizar en el marco de la restauración, preservación y/o uso sostenible, con el fin de generar ganancias que equiparen las pérdidas en biodiversidad.

4.

Justificación de la adicionalidad. Debe ser claro que el mejoramiento en la biodiversidad no se lograría sin los recursos y las acciones asociados a la compensación.

5.

Desarrollo de un plan de operaciones y mantenimiento donde se señalen las actividades de cada etapa de la compensación y un cronograma de mantenimiento para asegurar su viabilidad.

6.

Identificación de estándares de desempeño e hitos de control para asegurar que el plan de compensación está cumpliendo los objetivos planteados en el proyecto.

7.

Establecimiento de un plan de monitoreo para determinar si el plan de compensaciones está cumpliendo los objetivos y determinar si se requieren medidas de manejo adaptativo.

8.

Formulación de un plan de manejo a largo plazo donde se describan las medidas de manejo una vez se hayan cumplido los estándares de desempeño y, de esta forma, asegurar la sostenibilidad del área de compensación.

Para facilitar el monitoreo y medición de las ganancias en biodiversidad asociadas a la compensación y, reconociendo que medir todos y cada uno de los elementos de la biodiversidad en un lugar implicaría un esfuerzo desmedido, se puede recurrir al uso de elementos sustitutos. Estos son componentes (especies, hábitats, ecosistemas, etc.) y atributos de la biodiversidad, que por sus características pueden representar a otros elementos de la biodiversidad. Es el caso de las especies sombrilla, piedrangules, paisaje o atributos asociados a la estructura de las coberturas vegetales. Estos elementos o atributos deberían permitir estimar de manera sencilla y práctica el estado actual de la biodiversidad de un área dada. El monitoreo periódico es fundamental tanto para demostrar la efectividad de una compensación, como para detectar problemas en la implementación a tiempo, y así realizar los ajustes que requieran para cumplir con los objetivos de la compensación (Caro, Doherty, & O'Doherty, 1999; Hunter Jr. et al., 2016).

El monitoreo y medición de ganancias de **biodiversidad** puede basarse en elementos sustitutos: componentes y atributos de la biodiversidad que pueden representar el **estado de calidad de un ecosistema**

Para el caso del Chocó, además, se deberá tener en cuenta las particularidades biofísicas de la región. En primer lugar, existen altitudes que van desde el nivel del mar hasta picos por en-

cima de los 4,000 msnm, picos y serranías aisladas, como la Serranía del Baudó, un régimen climático único con algunos de los lugares más lluviosos del planeta (Rangel, 2005; Rangel & Arellano, 2004) y suelos relativamente jóvenes e inestables. Todo esto da lugar a ecosistemas únicos, con un alto grado de endemismo de especies de fauna y flora (Myers, Mittermeier, Mittermeier, da Fonseca, & Kent, 2000). El norte del Chocó biogeográfico, en los departamentos colombianos del Valle del Cauca, Risaralda, Antioquia y Chocó, es una de las áreas de mayor importancia global en términos de biodiversidad (Cincotta, Wisniewski, & Engelman, 2000; Mittermeier, Myers, Goettsch Mittermeier, & Robles Gil, 1999). Esta, se manifiesta en el número de especies (Gentry, 1986; Rangel, 2011; Ruiz-Domínguez & Cabrera-Rodríguez, 2017), ecosistemas y servicios ecosistémicos ofertados (Rangel, 2005).

Estas características ambientales traen consecuencias importantes para el desarrollo de proyectos de desarrollo en la región, incluidas las obligaciones de compensación. En primer lugar, el endemismo puede hacer que los impactos generados no sean compensables; tal circunstancia se puede presentar en casos en los cuales los impactos se den sobre especies o ecosistemas de alta importancia, que no se encuentran en ninguna otra parte del país o del mundo. En estos casos, se daría lugar a la extinción de dichas especies, lo que niega la posibilidad de

compensar y debería llevar a que un proyecto que genere esos impactos sea considerado inviable desde el punto de vista ambiental.

En segundo lugar, en el caso del chocó biogeográfico, en buena medida por las características socioculturales de la población allí asentada (pueblos indígenas y pueblos afrodescendientes), existe un estrecho vínculo entre la cultura, biodiversidad y servicios ecosistémicos (L. Gómez, 2008; R. Gómez, Monje, Aparicio, Forero, & Giraldo, 2018). Estas relaciones no están siempre documentadas y, por lo tanto, se hace necesario invertir en caracterizar y entender estas dependencias y, mediante un proceso participativo, garantizar que estas relaciones sean consideradas en los procesos de licenciamiento y diseño de las compensaciones.

Como principio, las compensaciones deben asegurar que los pueblos mantienen el mismo nivel de acceso a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, antes y después de implementarse el proyecto de desarrollo. El piloto desarrollado en el Concejo Comunitario Mayor del Alto San Juan (ASOCASAN) mostró que, de hecho, varias de estas relaciones generan efectos positivos en la conservación de algunas especies y ecosistemas, por lo que deben ser tenidas en cuenta para planificar acciones y evaluar la adicionalidad de las actividades de compensación a implementar.

Como principio, **las compensaciones deben asegurar** que los pueblos mantienen el **mismo nivel de acceso** a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, antes y después de implementarse **el proyecto de desarrollo**

Elementos legales e institucionales

Con el fin de generar claridad y seguridad, además de las condiciones para promover la permanencia de las acciones de compensación, es necesario que un plan de compensaciones tenga en cuenta una serie de elementos jurídicos en su diseño e implementación. Concretamente, es necesario que los contratos o convenios suscritos entre las partes involucradas en la implementación de las acciones consideren e incluyan:

1.

El respeto a la normatividad étnica en general y a las normas propias de los pueblos implicadas, en específico.

2.

Las responsabilidades de cada parte involucrada en la implementación de medidas de compensación.

3.

La duración de los acuerdos.



4.

Mecanismos de verificación de cumplimiento.

5.

Cronogramas de trabajo detallados.

El primero de estos puntos es un elemento básico en cualquier relación que se establezca con grupos étnicos. Es la garantía para todos los actores de que las actuaciones serán transparentes y ceñidas al ordenamiento legal, lo que evitará malentendidos y posibles inconvenientes. En ese sentido, la comprensión de las normas propias de los pueblos exige un esfuerzo adicional por parte de los actores externos, licenciarios y autoridades ambientales, dado que en el mismo territorio y dentro de la misma comunidad se manifiestan diferentes formas de autoridad que pueden implicar derechos diferentes sobre el territorio y sus recursos. Por ejemplo, los ocupantes de una zona pueden no ser sus propietarios ancestrales, por lo que sus decisiones sobre el territorio deberían incluir a otros actores.

Este punto es fundamental al momento de considerar los actores, tipos de acuerdos y administración de la compensación. Sin un mapeo específico de qué implican los derechos y normas internas de la comunidad, la implementación de actividades en el territorio colectivo de esa comunidad estará sometida a riesgos en cuanto a su sostenibilidad en el tiempo.

Avanzando en el tema de los elementos legales, es necesario buscar el mecanismo idóneo mediante el cual las áreas de compensación, ya sea en parcelas de propiedad familiar o de propiedad colectiva, sean destinadas efectivamente a actividades de preservación, restauración o uso sostenible, con el fin de asegurar la permanencia de las ganancias en biodiversidad en el tiempo. Lo anterior, requiere de acuerdos en los que quede especificada la restricción, de manera efectiva, de actividades incompatibles con los objetivos de la compensación. El plan

de compensaciones debe describir en detalle lo suscrito en materia legal para asegurar la gestión y administración del sitio de compensación (Sarmiento, López y Mejía, 2014).

Usualmente, cuando se implementan compensaciones en predios privados se puede recurrir a mecanismos legales como los contratos de usufructo, comodato, venta de predios, entre otros. Pero, en el caso de Chocó, la mayoría de la implementación de los planes de compensación implica un relacionamiento con los pueblos étnicos, dueños de los títulos colectivos. Como se mencionó anteriormente, estos territorios tienen las características de ser inembargables, imprescriptibles e inalienables; por ello, una alternativa de manejo legal podría ser la identificación de un área en donde se desarrollarán las compensaciones, por parte del consejo comunitario o el cabildo, dentro del documento de reglamentación de usos del título colectivo. Esto último es fundamental para evitar que cambios de postura del propietario o elementos externos al acuerdo afecten la sostenibilidad de la compensación en el tiempo.

La comprensión de **las normas propias** de los pueblos exige un **esfuerzo adicional** por parte de los actores externos, licenciarios y autoridades ambientales, dado que en el mismo territorio y dentro de la misma comunidad se manifiestan **diferentes formas de autoridad**

Frente a la consulta previa, con base en la normativa vigente, se deben entender varios escenarios derivados de la implementación de las compensaciones en territorios colectivos, dependiendo de los actores involucrados y del marco geográfico donde se desarrolle el proyecto de desarrollo y la compensación:

1 Cuando las compensaciones hacen parte de las obligaciones derivadas de una licencia o permiso desarrollado por un actor externo dentro del territorio colectivo, las acciones de compensación deben ser discutidas desde el inicio en el marco de la consulta previa del proyecto licenciado o del otorgamiento del permiso.

2 Cuando el titular de la licencia o permiso y de la obligación de compensación sean integrantes del mismo territorio colectivo, se entendería que no hay necesidad de que se dé un proceso de consulta previa. Sin embargo, es claro que al interior del territorio colectivo debería haber acuerdos entre los pueblos y sus autoridades propias para el desarrollo de estos proyectos.

3 Cuando el proyecto licenciado o con permiso ocurre por fuera del territorio colectivo, pero la compensación quiere desarrollarse dentro del territorio colectivo podría haber dos situaciones:

- Si la comunidad étnica fuera el ejecutor de las acciones o tuviera participación directa en el proceso, podría considerarse que no habría necesidad de desarrollar un proceso formal de consulta previa, ya que la comunidad sería el actor principal del proceso.
- Si la comunidad solo fuera actor pasivo, “prestando” su territorio para que el titular de la obligación o un tercero ejecute la compensación, sería pertinente adelantar un diálogo abierto con los pueblos y con las instancias pertinentes del Ministerio de Interior para determinar si es necesario o no el desarrollo de un proceso formal de consulta previa.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la compensación seguramente viene precedida de un proyecto u actividad que ya se ha realizado en ese territorio, en cuyo marco puede haber actuaciones frente a las autoridades ambientales y concertaciones con la comunidad. De allí pueden haber surgido otras obligaciones, establecidas en actos administrativos o en las concertaciones realizadas con la comunidad. Cualquier proyecto de compensación debe reconocer y respetar los parámetros establecidos por estas obligaciones, por ejemplo, las generadas en el marco de la consulta previa.

Los proyectos de compensación **deben reconocer y respetar** los parámetros y acuerdos generados en el **marco de la consulta previa**

En todo caso, las experiencias señaladas por los pueblos y autoridades indican que, luego de cumplidas las instancias formales de un proceso de consulta y en medio de sus hitos de seguimiento, es necesario contar con otros espacios de discusión y acuerdo entre las partes, especialmente entre los pueblos y los titulares de obligaciones. La dinámica misma del desarrollo de proyectos licenciados y de la implementación de compensaciones crea la necesidad de estos espacios, que pueden solucionar problemas pequeños que surjan en la marcha de los proyectos, sin requerimientos adicionales que retrasen las concertaciones. Estos espacios deberían ser acordados entre las partes en el momento de iniciar los acercamientos e, idealmente, validados dentro de los espacios formales de consulta.

De la **buena relación** que se tenga con la comunidad y del **respeto mutuo** que se establezca puede depender el **éxito de la implementación** de la compensación

En general, el acercamiento que se realice con los pueblos debe ser respetuoso de las dinámicas de estos grupos y debe hacerse con las instancias pertinentes según el grupo étnico de que se trate. De la buena relación que se tenga con la comunidad y del respeto mutuo que se establezca puede depender el éxito de la implementación de la compensación.





Elementos financieros

Cuando se establece una compensación, es necesario garantizar la sostenibilidad financiera de las acciones enmarcadas en la compensación en el corto y largo plazo. Es importante que el titular de la obligación disponga de los recursos financieros y que haya claridad respecto al uso y disponibilidad futura de los mismos. En algunos casos, como cuando la licencia ambiental está a nombre de una unión temporal o un consorcio, este tema es fundamental, ya que el titular de la

obligación tiene la vocación de dejar de existir formalmente cuando se completen las actividades que motivaron la unión.

El adecuado manejo del tema financiero incluye algunos temas fundamentales: la definición de los costos de la compensación -según los planteamientos técnicos y los requerimientos de los acuerdos contractuales-, los mecanismos de manejo de los recursos y las garantías de cumplimiento. A continuación, se explican estos elementos:

Cuando se establece una compensación, es necesario garantizar la sostenibilidad financiera de las acciones enmarcadas en la compensación en el corto y largo plazo



Costos asociados a la implementación del plan de manejo en el tiempo

En este punto es importante tener en cuenta que, en la medida en que cada plan de compensaciones es diferente, los costos pueden variar significativamente. Por ello, los recursos deberían especificarse por actividad principal, por rubro y por años. De esta forma, se evita que el plan se desfinancie en el corto, mediano y largo plazo. En el análisis de costos de implementación deberán tenerse en cuenta: costos de establecimiento y mantenimiento, costos administrativos, costos fiduciarios o bancarios -cuando apliquen-, costos de monitoreo y reporte, entre otros.



Condiciones de manejo y administración transparente de los recursos para asegurar la implementación del plan de manejo

Esto puede incluir la creación de cuentas bancarias exclusivas para el manejo de los recursos de la compensación, reservas presupuestales al interior de las empresas, cartas de garantía o la administración de los recursos a través de una fiducia. Este punto debe tener una discusión particular en los pueblos étnicos, debido a las formas de gobierno autonómicas y a las capacidades internas administrativas de estos grupos. La pregunta es ¿cómo garantizar el adecuado manejo de recursos, respetando las particularidades de lo étnico y fortaleciendo las capacidades internas?



Garantías de cumplimiento

Estas garantías pueden ser pólizas que busquen asegurar las inversiones hechas en las compensaciones y que pueden implicar un gasto administrativo o financiero. Esto puede no ser necesario en todos los casos, pero cuando la compensación es de un tamaño significativo e implica grandes recursos, puede ser conveniente, dados los costos y riesgos asociados.

Para finalizar, uno de los temas a considerar para tener una adecuada planeación financiera es el horizonte de tiempo de la compensación. Por una parte, algunas actividades de compensación, como las acciones de restauración, necesitan desarrollarse por varios años para poder mostrar resultados perdurables en términos de ganancia en biodiversidad. Fren-

te a los retos de este largo plazo, es adecuado combinar los proyectos de compensación a otras iniciativas generadas por los pueblos étnicos, de preservación y, muy importante, de producción. Esto le puede dar más fortaleza a cualquier iniciativa, mejorar sus resultados y facilitar el cómo enfrentar el desafío del tiempo en lo técnico y financiero.



04

PROPUESTA DE ESCENARIOS DE IMPLEMENTACIÓN

de compensaciones en
territorios étnicos

A partir de las características especiales de los **territorios étnicos y de su relación con las compensaciones**, a continuación, se proponen dos escenarios concretos a través de los que podría darse la implementación de estas obligaciones.

Figura 4. Escenarios de compensación ambiental en territorios colectivos.

Fuente: Elaboración propia.



Forma individual

1

Una empresa compensa una obligación en un territorio colectivo. En este caso, la empresa debe asegurar los principios y elementos comunes descritos anteriormente. Bajo este escenario, la comunidad puede actuar como operador y administrador de la compensación o puede proveer el área para que terceros realicen las actividades de compensación, bajo alguna figura legal concreta. En esta situación se da una negociación directa entre empresa y comunidad y la autoridad ambiental aprueba y realiza seguimiento a las actividades de compensación. Para el caso del escenario 1, el titular de la licencia o permiso que genera la obligación debe liderar la estructuración del plan de compensaciones.

Forma agrupada

2

Por las características de los territorios colectivos se presenta una oportunidad de establecer esquemas agregados de compensaciones, en donde varias empresas con varias obligaciones o una empresa con muchas obligaciones podrían dirigir requerimientos de compensación a un área predeterminada por parte de una o varias comunidades. Bajo este escenario, se podría establecer un esquema de Pago por Servicio Ambiental (PSA), Pago Por Resultado (PPR) u otro esquema. La ventaja de este escenario es que se podrían establecer áreas de compensación de mayor extensión e impacto para la conservación, en la medida en que se estarían sumando requerimientos de compensación en áreas predeterminadas y esto permitiría consolidar las ganancias en biodiversidad. Esto puede reducir costos de transacción, costos de implementación, costos de monitoreo y seguimiento para las autoridades ambientales y generar fuentes de ingresos recurrentes para los pueblos, asociados a acciones de restauración y conservación de los recursos naturales.

A continuación, se describe una propuesta de pasos para poder adelantar las actividades que permitan desarrollar los elementos técnicos, financieros y legales mencionados en la sección anterior para cada uno de esos escenarios:

Paso
① Diseño y estructuración

Paso
② Aprobación y acuerdos

Paso
③ Implementación

Paso
④ Monitoreo y seguimiento

Estos pasos incluyen actividades, productos y actores y roles específicos que deberían ser ajustados para su aplicación, según sea necesario.



Actividades



Actores y roles



Productos



Notas

Cabe señalar que los escenarios diferenciados implican también actividades y actores diferentes. Un tema importante que surge es el cambio de los roles de los actores: es fundamental que los roles no se superpongan, particularmente en el caso de las autoridades ambientales, que deben conservar su rol de vigilancia frente a las acciones de compensación, independientemente de si estas las desarrolla una empresa o una comunidad étnica.

Paso ①

Diseño y estructuración



En este paso, a partir de la consideración de las particularidades del territorio colectivo, se empiezan las discusiones entre la comunidad y la empresa. El objetivo es identificar las formas en las que se puede implementar la compensación y establecer los principios de organización técnica, legal y financiera.

En el escenario 2 deberían darse los acuerdos internos dentro de la comunidad que permitan planificar una serie de intervenciones específicas en territorio, sobre un número de hectáreas concretas de uno o varios BIOMA_IAPH específicos. Estos serían los “cupos de unidades de bioma/distrito” que tendría el territorio colectivo; o sea, las unidades que podría ofertar para los implementadores de proyectos con obligaciones de compensación. En este contexto, los cupos son un concepto técnico y financiero que permite la planeación y sostenibilidad administrativa de las acciones de compensación. Tiene unas implicaciones concretas

Desde lo técnico, a partir de lo estipulado en el Manual de Compensaciones, sería una hectárea de un BIOMA_IAPH específico, en la que se implementan acciones de preservación y/o restauración, que se gestiona durante un tiempo específico (medido en años) con criterios técnicos, o sea, aplicando un monitoreo y seguimiento específico.

Desde lo financiero, hay que considerar los costos del manejo técnico: cuánto cuesta la preservación, cuánto cuesta la restauración, cuánto el monitoreo, cuánto el seguimiento, cuánto cuesta asegurar los riesgos previsibles, etc. Esto permite evaluar los costos del esquema en general y proyectar su sostenibilidad en el tiempo.

A continuación, se muestran las actividades, productos y actores y roles de cada escenario:

Cuadro 2. Elementos Paso uno.



Productos

1

- Zonificación ambiental del área sujeta a acciones de conservación, restauración y uso sostenible.

2

- Estrategias de manejo asociadas a la zonificación incluyendo: actividades específicas, análisis de adicionalidad, hitos de control e indicadores de monitoreo y seguimiento.
- Mecanismos para asegurar trazabilidad y transparencia en el manejo de recursos financieros.

1

- Documento que demuestra voluntad de la comunidad y el titular de la licencia para participar en esquema e identificación de los acuerdos de conservación que se llevarían a cabo entre miembros de la comunidad y sus órganos de decisión.

2

- Documento de plan de compensación o plan de manejo del esquema de agregación.
- Documento conceptual que describe de manera integral el esquema incluyendo beneficios ambientales y socioeconómicos que resultarán.



Actividades

1

1. Definición de área.
2. Análisis de las amenazas en el área y definición de estrategias de manejo, de acuerdo con análisis de adicionalidad, definición del programa de monitoreo y seguimiento
3. Análisis financiero para estimar costos de implementación.
4. Definición de esquema de administración de recursos y distribución de beneficios.
5. Identificación de acuerdos necesarios para implementación.

2

1. Definición de área.
2. Análisis de las amenazas en el área y definición de estrategias de manejo, de acuerdo con análisis de adicionalidad, definición del programa de monitoreo y seguimiento
3. Análisis financiero para estimar costos de implementación.
4. Definición de esquema de administración de recursos y distribución de beneficios.
5. Identificación de acuerdos necesarios para implementación.
6. Definición número de hectáreas y cupos disponibles en el área y mecanismo de contabilidad ambiental.
7. Definición de precio por cupo teniendo en cuenta todos los costos asociados de la gestión técnica y administrativa que se requieren para operativizar y asegurar el éxito de las medidas a implementar.



Actores y roles

1

- **Titular de la licencia o permiso:** Propone y diseña el plan de compensación, incluida implementación y monitoreo. Genera los insumos técnicos necesarios.
- **Comunidad:** Participa en el diseño del plan de compensación. Brinda insumos propios de la comunidad, como principios del ordenamiento territorial e instrumentos de planificación. Debe adelantar los procesos de toma de decisión internos.

2

- **Comunidad:** Con base en procesos de decisión internos, propone y diseña el esquema de implementación para las compensaciones, desde aspectos técnicos, financieros y legales. Debe incluir estrategias de implementación y monitoreo.
- **Asesores externos** (ONG, Institutos, universidades, Organizaciones Internacionales, consultores, empresas, etc.): Brindan a la comunidad insumos técnicos, legales y/o financieros, además de experticia, para el diseño del esquema de compensación.

13 Ver Sarmiento, Cardona, Victurine, et al., 2015 para tener orientación sobre cómo construir este documento.

Paso ②

Aprobación y acuerdos

Una vez se ha surtido el proceso de estructuración conceptual y diseño, se inicia una fase de aprobación por parte de la autoridad ambiental de los acuerdos entre titular de la obligación y comunidad o del modelo de implementación generado al interior de la comunidad. Participan la comunidad en donde se pretende desarrollar el esquema, la autoridad ambiental y asesores externos si es del caso.



Cuadro 3. Elementos Paso dos



Productos

1

- Plan de compensaciones finalizado y aprobado.
- Auto de la autoridad ambiental aprobando plan de compensaciones.
- Cuentas bancarias o patrimonio autónomo creado.
- Acuerdos firmados entre la comunidad y familias.

2

- Documento conceptual finalizado y aprobado.
- Acuerdos firmados entre autoridades propias, comunidades y familias o individuos concretos dentro del territorio colectivo.
- Convenio firmado entre representantes de la comunidad y la autoridad ambiental.
- Acuerdos firmados entre comunidad y autoridad ambiental.
- Cuentas bancarias o encargo fiduciario creado.



Actividades



1. Autoridad ambiental analiza documento conceptual y plan de compensación.
2. Se realizan ajustes a los documentos según los comentarios y aportes de la autoridad ambiental al mismo.
3. Se crean las respectivas cuentas bancarias o el patrimonio autónomo para el manejo de los recursos.
4. Se firman los acuerdos generales entre el titular de la licencia y el consejo comunitario o cabildo y con los miembros de la comunidad.



1. Autoridad ambiental analiza documento conceptual y plan de manejo del esquema de agregación.
2. Se realizan ajustes a los documentos según los comentarios y aportes de la autoridad ambiental al mismo.
3. Generación de acuerdos internos entre los pueblos y sus representantes.
4. Se establece un documento de carácter legal que establece condiciones de operación del esquema (técnicas, financieras y legales) incluyendo las responsabilidades de los pueblos y sus representantes.
5. Se crean las respectivas cuentas bancarias o encargo fiduciario para el manejo de los recursos.



Actores y roles



- **Titular de la licencia o permiso:** Presenta el plan de compensaciones a la autoridad ambiental para su consideración. Realiza los ajustes requeridos, acordándolos con la comunidad.
- **Autoridad ambiental:** Recibe y evalúa el plan de compensación, solicitando los ajustes pertinentes para aprobarlo. Aprueba la versión final del Plan de Compensación.
- **Comunidad:** Establece acuerdos internos con sus integrantes para poder materializar el plan de compensación, una vez aprobado por la autoridad ambiental.



- **Comunidad:** Presenta el esquema de compensaciones a la autoridad ambiental para su consideración. Realiza los ajustes requeridos, acordándolos internamente. Establece acuerdos internos con sus integrantes para poder materializar el plan de compensación.
- **Autoridad ambiental:** Recibe y evalúa el esquema de compensaciones, solicitando los ajustes pertinentes para aprobarlo. Determina el seguimiento que tendrán las acciones realizadas en el marco del PSA o PPR y los compromisos que debe asumir la comunidad como ejecutora. Aprueba la versión final del esquema de compensación.
- **Asesores externos (ONG, Institutos, universidades, Organizaciones Internacionales, consultores, etc.):** Asesoran a la comunidad para lograr la aprobación del esquema de compensaciones.

Paso ③

Implementación

En el paso 3 se empiezan a dirigir recursos de compensación a las acciones concretas de conservación o restauración. En el **escenario 1**, la empresa empieza a ejecutar el plan de compensación. En el **escenario 2**, las empresas pueden empezar a dirigir recursos hacia un patrimonio autónomo y los pueblos pueden implementar las actividades de preservación y restauración.



Cuadro 4. Elementos Paso tres



Productos



- Ejecución de actividades de conservación en territorio.



- Plan de compensaciones de la empresa en donde se indica que la compensación la realizará a través del mecanismo PSA o PPR en determinado consejo comunitario o resguardo indígena
- Auto de la autoridad ambiental aprobando plan de compensaciones.
- Certificado de transferencia de recursos según valor pactado al patrimonio autónomo establecido.
- Acuerdos entre el consejo comunitario y las familias tenedoras.



Actividades



1. Se definen los implementadores de la compensación: comunidad/familias o terceros.
2. Se concretan los acuerdos específicos con familias participantes
3. La empresa apropia los recursos necesarios para implementar el plan
4. La comunidad/familias o terceros realizan acciones de conservación y restauración según el plan de compensación.

2

1. Se hacen aproximaciones entre empresas, como demandantes de compensación, y las autoridades del territorio colectivo, como oferentes de unidades de compensación.
2. Las empresas presentan el plan de compensaciones, con los aspectos definidos por la norma, explicando la forma de relacionamiento con la comunidad con quien se va a desarrollar la compensación y los distintos elementos que ya han sido preaprobados por parte de la autoridad ambiental en el esquema de compensación.
3. Autoridad ambiental analiza y revisa propuesta de plan de compensación.
4. Si la propuesta de la empresa es aprobada, se materializan los preacuerdos establecidos entre la empresa y la comunidad.
 - Empresa transfiere recurso
 - Comunidad/familias o terceros realizan acciones de conservación y restauración según plan de manejo



Actores y roles

1

- **Titular de la licencia o permiso:** Implementa o contrata a un implementador de las acciones del plan de compensación. Ejecuta sus compromisos en el marco de los acuerdos alcanzados.
- **Comunidad:** Materializa los acuerdos para la implementación. Puede tomar un rol pasivo, permitiendo que se implementen los acuerdos en su territorio, o activo, realizando todas o algunas de las actividades de implementación de las compensaciones.

2

- **Comunidad:** La comunidad implementa el esquema de compensación, de acuerdo con lo aprobado por la autoridad ambiental.
- **Titulares de la licencia o permiso:** Realizan los aportes convenidos a la comunidad por la implementación de las actividades de compensación.
- **Asesores externos (ONG, Institutos, universidades, Organizaciones Internacionales, consultores, etc.):** Pueden realizar algunas de las acciones de compensación dentro del esquema aprobado por la autoridad ambiental.



Notas

2

El Escenario 2 muestra unas particularidades en este caso:

- Para este caso específico el plan de compensaciones deberá contener:
 - Descripción de los impactos causados y requerimientos de compensación
 - Justificación de cómo el esquema satisface esos requerimientos desde la perspectiva técnica, financiera y legal
 - Actividades que se realizarán en el marco del esquema
 - Aportes que realizará el titular del permiso o la licencia
 - Preacuerdos con comunidad u operador del esquema
- Dado que el Escenario 2 está pensado para implementar varias compensaciones, tanto las actividades como los productos se repiten por cada empresa interesada en implementar sus compensaciones en el territorio colectivo.

Paso ④

Monitoreo y seguimiento

Por último, está el paso de monitoreo y seguimiento al Plan de Manejo presentado y aprobado por la autoridad ambiental, así como al esquema operativo. Esta es una fase iterativa. En este caso los participantes principales son la comunidad, la autoridad ambiental y los asesores externos, si aplica.



Cuadro 5. Elementos Paso cuatro



Productos

1

- Reportes de monitoreo y seguimiento
- Informes de Cumplimiento Ambiental
- Autos de Seguimiento de la Autoridad Ambiental

2

- Reportes de monitoreo y seguimiento
- Informes de Cumplimiento Ambiental
- Autos de Seguimiento de la Autoridad Ambiental



Actividades

1

1. Monitoreo según el plan de compensación y los hitos de control y desempeño establecidos.
2. La autoridad ambiental revisa reportes y hace vigilancia y control de los hitos de control y desempeño establecidos.

2

1. Monitoreo según el plan de compensación y los hitos de control y desempeño establecidos en el esquema de compensación.
2. La autoridad ambiental revisa reportes y hace vigilancia y control de los hitos de control y desempeño establecidos.
3. La comunidad reporta a autoridad ambiental el avance de la implementación del Plan de Manejo incluyendo el cumplimiento de indicadores.
4. Autoridad ambiental autoriza o desautoriza renovación de esquema.



Actores y roles

1

- **Titular de la licencia o permiso:** Realiza el monitoreo o contrata a otro actor que lo realice. Reporta a la autoridad ambiental sobre los resultados del monitoreo.
- **Autoridad ambiental:** Recibe los reportes del monitoreo del titular de la empresa y los evalúa. Realiza actividades de seguimiento y control al desarrollo de la compensación. Puede tomar decisiones de ajuste frente a los resultados de la compensación.
- **Comunidad:** Puede tener un rol pasivo permitiendo que se realice el monitoreo en su territorio, o activo, realizando labores de monitoreo.

2

- **Comunidad:** : Realiza el monitoreo del esquema de compensación y reporta a la autoridad ambiental sobre los resultados del monitoreo.
- **Autoridad ambiental:** Recibe los reportes del monitoreo de la comunidad y los evalúa. Realiza actividades de seguimiento y control al desarrollo del esquema de compensación. Puede tomar decisiones de ajuste frente a los resultados de la compensación.
- **Titular de la licencia o permiso:** Puede participar como observador del monitoreo o contratar a un tercero independiente para que lo adelante. Con base en los resultados de la compensación y del seguimiento y control de la autoridad ambiental, realiza los pagos correspondientes, si el esquema funciona como un PPR.
- **Asesores externos (ONG, Institutos, universidades, Organizaciones Internacionales, consultores, etc.):** Si no han participado en la etapa de implementación, pueden participar en los procesos de monitoreo como tercero independiente que de transparencia al proceso.



Notas

2

El Escenario 2 muestra unas particularidades en este caso:

- En este caso, el informe de reporte de la comunidad implementadora a la autoridad ambiental debería contener por lo menos:
 - Número de empresas que están realizando compensación en su territorio
 - Actividades del plan de manejo ejecutadas
 - Cumplimiento con hitos de control y desempeño e indicadores
 - Imprevistos y correctivos



05

**APLICACIÓN
DE LOS
LINEAMIENTOS**

en el Consejo Comunitario Mayor
del Alto San Juan ASOCASAN

ASOCASAN se encuentra ubicado en el municipio de Tadó, al oriente del departamento del Chocó, en la cuenca de los ríos San Juan y Mungarrá. Este Consejo **fue reconocido oficialmente por el Estado colombiano** en el 2001, si bien su historia de organización comunitaria se remonta mucho más atrás. Es reconocido como uno de los referentes más importantes en el Chocó de **capacidad organizativa comunitaria** y, de hecho, cuenta con experiencia en temas de **compensación ambiental en su territorio**.

El trabajo con ASOCASAN se desarrolló entre los meses de diciembre de 2017 y junio de 2018. En este tiempo se adelantaron diferentes jornadas de trabajo conjunto con el equipo técnico y social del consejo comunitario, talleres con representantes de los pueblos locales y recolección y análisis de información cartográfica, biológica, económica y legal de ASOCASAN¹⁴.

El objetivo del trabajo fue llevar la propuesta general de los lineamientos a un caso concreto. Respecto al alcance específico, se determinó que iba a enfocarse en algunas de

las acciones sugeridas en el Paso 1: Diseño y estructuración, de los lineamientos. Las acciones y pasos adicionales deberían ser desarrollados como parte de la implementación de un plan de compensación como tal, que es responsabilidad directa del titular de alguna licencia o permiso que se vaya a implementar en la zona¹⁵.

El trabajo se estructuró conceptualmente alrededor de los tres ejes que deben estructurar las compensaciones: técnico/ambiental, legal y financiero, por lo que se usará esta misma estructura para explicar el proceso adelantado.

14 En esta sección, se describen de manera general los hallazgos y aprendizajes del proceso de trabajo con ASOCASAN. Varios de los hallazgos y productos no se reproducen en su totalidad. Los documentos completos se pueden revisar en el sitio web <https://colombia.wcs.org>, en la sección de publicaciones.

15 Al momento de desarrollar el proyecto se estaba adelantando un proyecto de rehabilitación de la vía Quibdó-Pereira, en un tramo establecido entre Tadó y Pueblo Rico, a lo largo del territorio de ASOCASAN. En ese sentido, se esperaría que los insumos desarrollados a lo largo del piloto alimenten el eventual plan de compensación de este proyecto vial, que debe implementar el manual de compensaciones versión 2018.

Definición de elementos técnicos ambientales

Los lineamientos proponen el desarrollo de ocho puntos diferentes como parte de la aproximación técnica/ambiental de una compensación en territorios colectivos (ver páginas 29 y 30). En desarrollo del piloto se avanzó en: (1) caracterización del área de implementación, (2) definición de actividades para implementar compensaciones y (4) análisis de adicionalidad de las acciones propuestas. Cabe resaltar que el trabajo adelantado, especialmente el de caracterización de especies, se generó usando fuentes secundarias¹⁶.

Caracterización ambiental

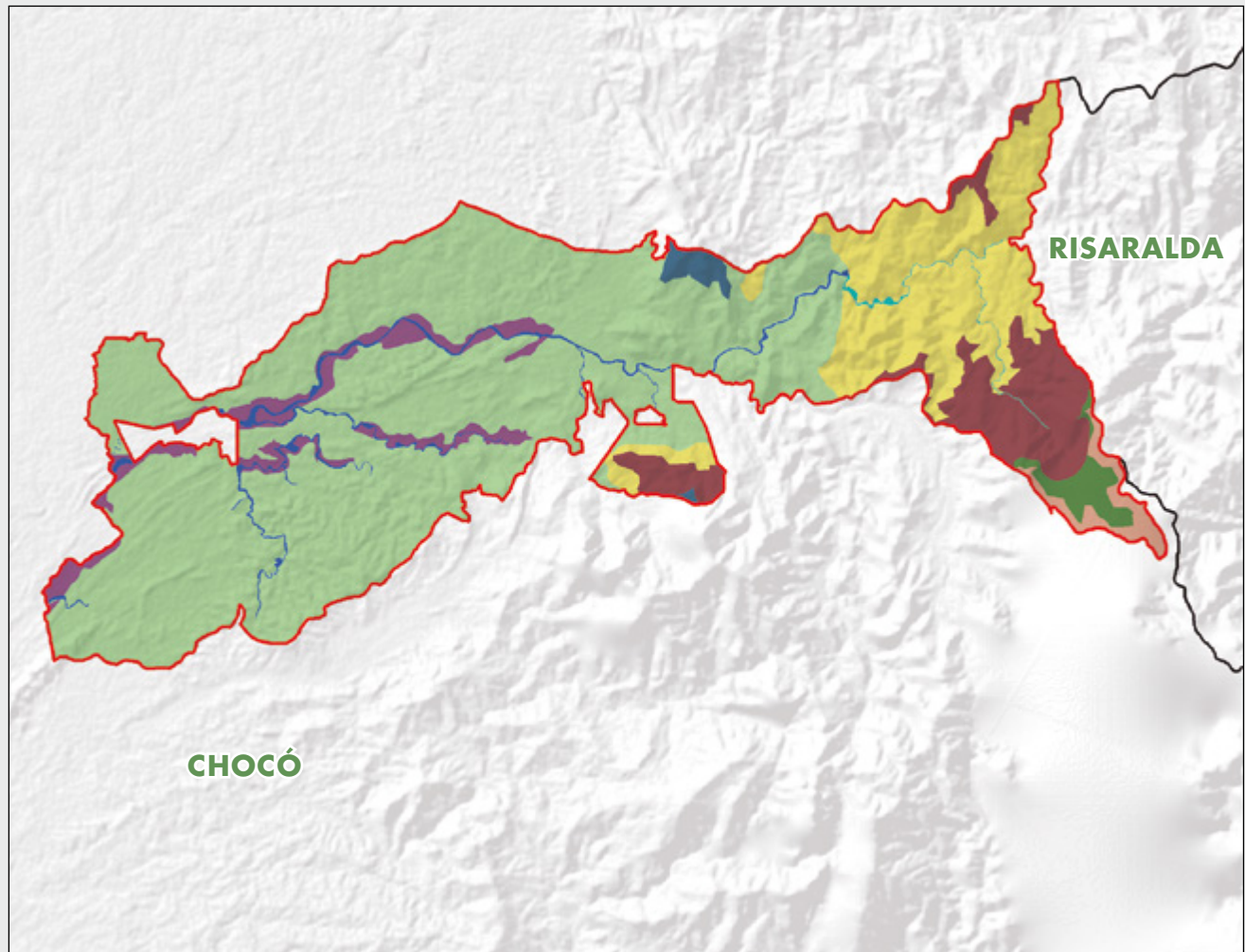
En este punto se realizaron tres tipos de análisis: unidades bioma/distrito de acuerdo con el Manual 2018, coberturas de la tierra en escala 1:25.000 y biodiversidad en la zona:

Unidades bioma/distrito: El punto de partida fue la identificación de las unidades de bioma/distrito (BIOMA_IAPH) en la zona de estudio; con esta información se pueden identificar los ecosistemas en los que se podrían recibir compensaciones, cumpliendo la equivalencia ecosistémica. Como puede apreciarse en la Figura 5, se identificaron nueve BIOMA_IAPH, siete de los cuales son objeto de compensación por pérdida de biodiversidad. Los dos restantes corresponden a hidrobiomas (en este caso, ríos) a los cuales no les aplican las normas del Manual, que se enfoca en ecosistemas terrestres continentales.

En el Consejo Comunitario pueden identificarse dos zonas diferenciadas en cuanto a sus unidades de compensación: unas zonas bajas, en las que predomina el Zonobioma Húmedo Tropical San Juan, y zonas más altas, en las que las unidades predominantes son el Orobíoma Subandino Vertiente Pacífico-Chocó y el Zonobioma Húmedo Tropical Vertiente Pacífico-Chocó.

¹⁶ Es importante resaltar que con la ley 1473 de 2011 el Gobierno nacional planteó la regla fiscal, bajo esta regla el gasto anual del país no podrá superar el ingreso estructural, la meta es lograr que el déficit estructural no supere el 1% del PIB a partir del 2022.

Figura 5. Unidades bioma-unidad biótica(BIOMA_IJVH) en ASOCASAN



LEYENDA

Consejo Comunitario ASOCASAN

Bioma - IAvH IDEAM 2017

Helobioma San Juan

Hidrobioma San Juan

Hidrobioma Vertiente Pacífico-Chocó

Orobioma Andino Estribaciones Pacífico norte

Orobioma Subandino Estribaciones Pacífico norte

Orobioma Subandino San Juan

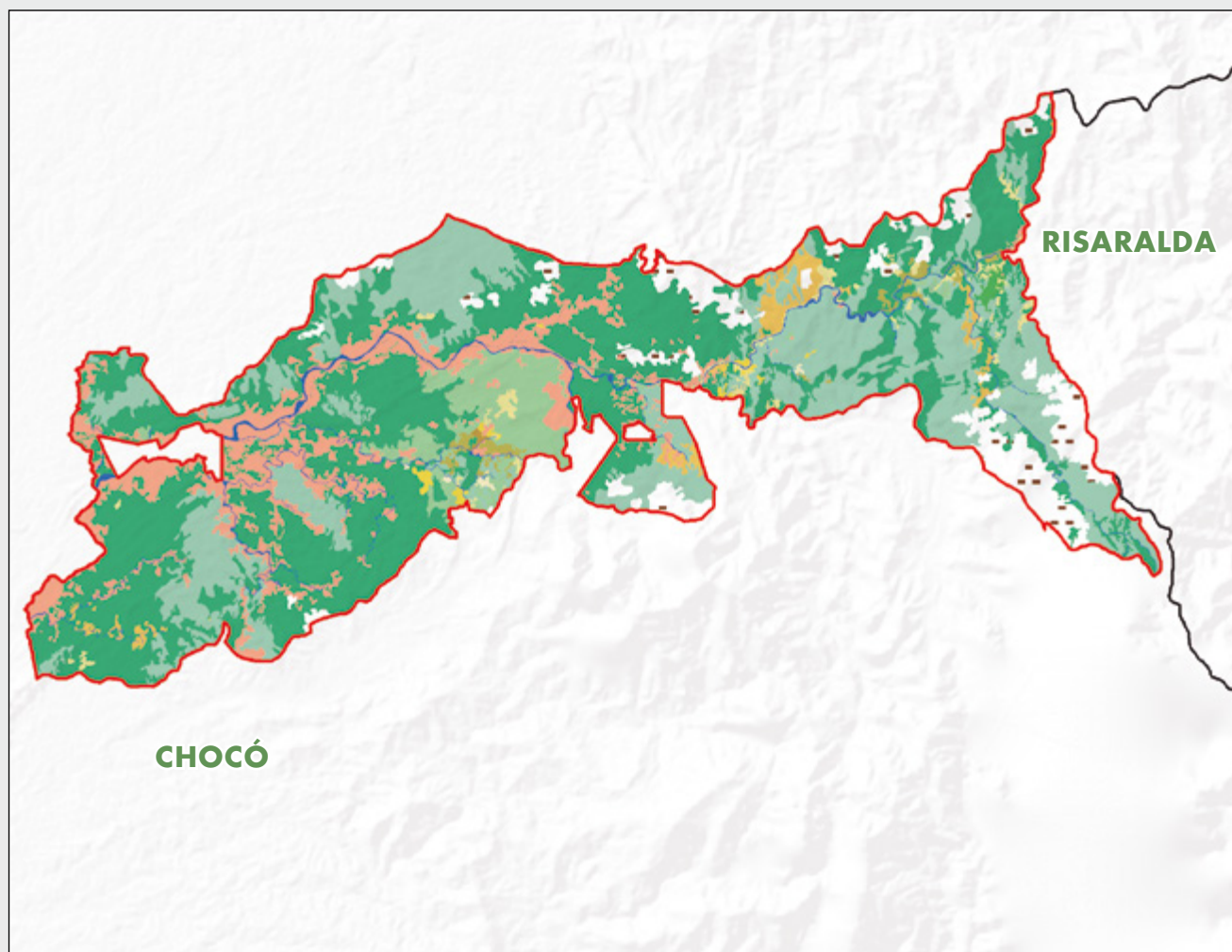
Orobioma Subandino Vertiente Pacífico-Chocó

Zonobioma Húmedo Tropical San Juan

Zonobioma Húmedo Tropical Vertiente Pacífico-Chocó

Fuente: Factores de compensación del Manual de compensaciones del medio biótico (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible & Instituto Alexander von Humboldt, 2018)

Figura 6. Coberturas de la tierra en ASOCASAN según clasificación de Metodología Corine Land Cover (IDEAM, 2008)



LEYENDA

Consejo Comunitario ASOCASAN

Coberturas de la Tierra CLC

1.1.1 Tejido urbano continuo

1.2.2 Red vial, ferroviaria y terrenos asociados

1.3.1 Zona de extracción minera

2.3.1 Pastos limpios

2.3.2 Pastos arbolados

2.3.3 Pastos enmalezados

2.4.2 Mosaico de pastos y cultivos

2.4.3 Mosaico de cultivos, pasto y espacios naturales

2.4.4 Mosaico de pastos con espacios naturales

2.3.3 Mosaico de cultivos con espacios naturales

2.3.3 Bosque denso

2.3.3 Bosque abierto

2.3.3 Bosque fragmentado

2.3.3 Vegetación secundaria o en transición

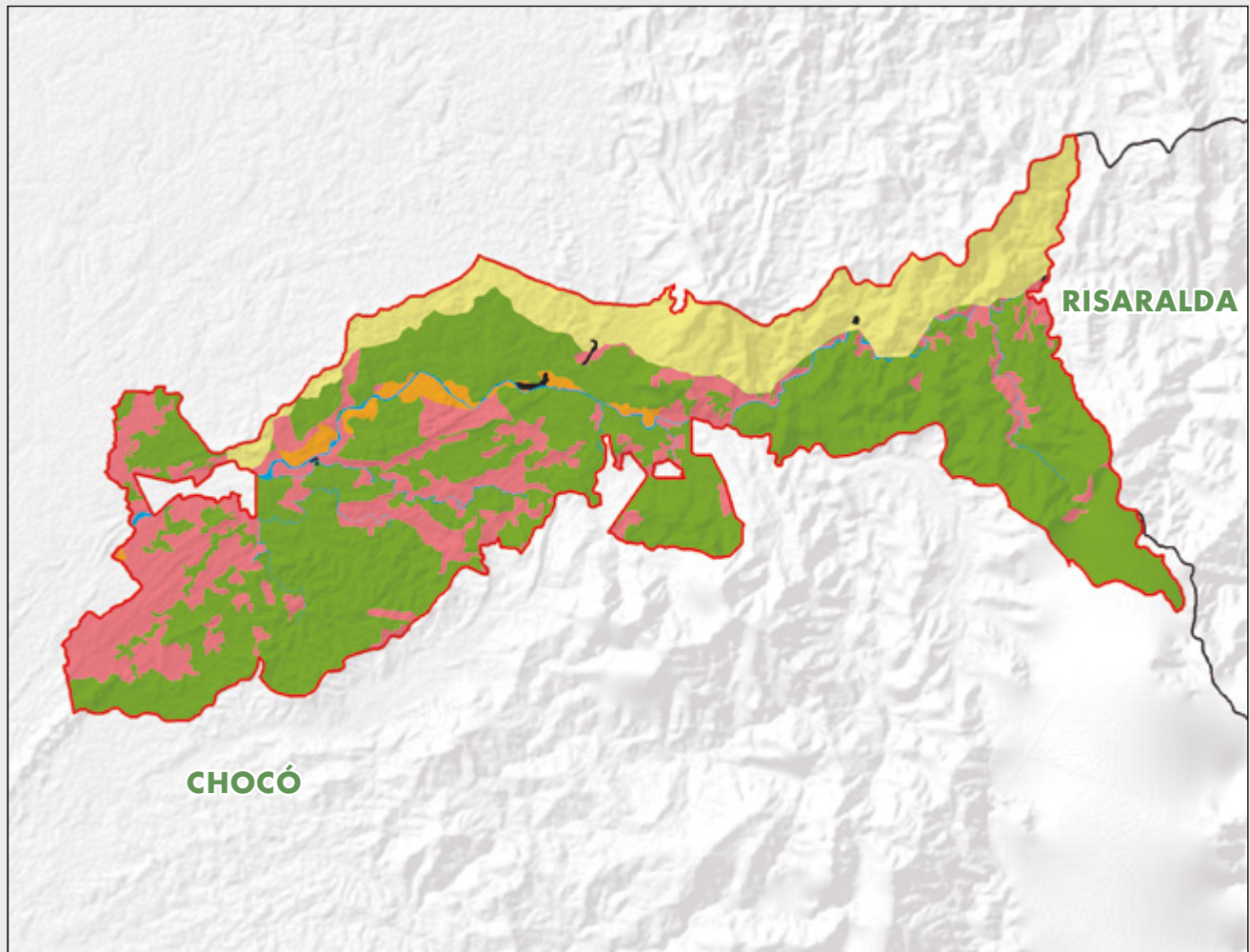
2.3.3 Tierras desnudas y degradadas

2.3.3 Ríos

99. Nubes

Fuente: Elaboración WCS con base en interpretación de imágenes RapidEye y Sentinel 2 (2018) escala 1:25.000.

Figura 7. Zonificación comunitaria de ASOCASAN



LEYENDA

- Consejo Comunitario ASOCASAN
- Zonificación Ambiental Comunitaria PUMA
- Conservación
- Hídrico
- Preservación
- Restauración
- Uso múltiple
- Centro poblado

Fuente: Adaptación de ASOCASAN, Junta Directiva (2015, p. 22)

2 Coberturas de la tierra: En este tema, se inició con el análisis del Mapa de Ecosistemas 2017 (IDEAM et al., 2017), en escala 1:100.000. Sin embargo, con el fin de tener una comprensión más clara del estado del territorio, se decidió generar un mapa de coberturas de la tierra en escala 1:25.000 (ver Figura 6). Este mapa es la base para una caracterización más detallada de los ecosistemas en el área de trabajo, ya que permite definir qué áreas están en mejor estado de conservación, cuáles están ampliamente afectadas por actividades antrópicas y cuáles son de uso para los pueblos de ASOCASAN.

3 Biodiversidad: En este tema, dado que no existió la posibilidad de recolectar información primaria de especies de flora y fauna en el marco del piloto, se utilizaron fuentes secundarias. Concretamente, estudios de sistemas productivos en ASOCASAN y algunos estudios de biodiversidad en zonas cercanas: El Salero, en el municipio de Unión Panamericana, y Alto Amarrupá, en el departamento de Risaralda. Con esta información se generó una matriz provisional de biodiversidad de flora y fauna en el área¹⁷. En el Cuadro 6 se incluyen algunas de las especies más importantes encontradas en el área, de acuerdo a diversos criterios.

Cuadro 6. Actividades sugeridas de acuerdo con la zonificación ambiental

	Especie	Categoría IUCN	Distribución geográfica	Usos por la comunidad
Ranas	<i>Hyalinobatrachium aureoguttatum</i>	NT		
	<i>Phyllobates bicolor</i>	NT		
Aves	<i>Penelope ortonii</i>	VU	Casi endémica	
	<i>Odontophorus hyperythrus</i>		Endémica	
	<i>Bangsia aureocinct</i>	VU	Endémica	
	<i>Bangsia melanochlamys</i>	VU	Endémica	
	<i>Chlorochrysa nitidissima</i>	VU	Endémica	
	<i>Contopus cooperi</i>	NT		
	<i>Semnornis ramphastinus</i>	NT	Casi endémica	
	Mamíferos	<i>PUMA concolor</i>	NT	
<i>Lontra longicaudis</i>		VU		
<i>Tremarctos ornatus</i>		VU		
<i>Pecari tajacu</i>				Fuente de alimento para los pueblos locales
<i>Cabassous centralis</i>		NT		
<i>Aotus lemurinus</i>		VU		
<i>Aloutta palliata</i>		VU		
<i>Cuniculus paca</i>				Fuente de alimento para los pueblos locales
<i>Dasyprocta punctata</i>				Fuente de alimento para los pueblos locales

¹⁷ En el momento en que un proyecto que implique licenciamiento ambiental se desarrolle en el territorio de ASOCASAN, esta información debe complementarse a través de la caracterización biológica detallada que debe incluir un Estudio de Impacto Ambiental o el Plan de Compensación, como parte del proceso de licenciamiento.

Zonificación y definición de intervenciones

Siguiendo los lineamientos, para llegar a la definición de acciones de intervención específicas en campo se utilizó toda la información recopilada en la caracterización ambiental, además de los insumos generados por los pueblos del consejo comunitario. Este trabajo parte de una zonificación de usos generada previamente por ASOCASAN en su Plan de Uso, Manejo y Aprovechamiento de los Bienes y Servicios Ambientales, PUMA (2015). Estos usos tratan de combinar la caracterización de las coberturas tradicionalmente identificadas por los pueblos, algunos proyectos prioritarios para la comunidad y la ubicación general de las parcelas agrícolas familiares. La Figura 7 muestra este insumo.

A través de talleres desarrollados con los consejos locales de ASOCASAN, se actualizó la denominación tradicional de las coberturas naturales y su relación con el estado de conservación. A partir de esta información se logra establecer una relación de la zonificación tradicional de los habitantes del consejo con las coberturas categorizadas en el mapa mostrado en la Figura 7. Así, fue posible sugerir actividades y formas de implementación de las compensaciones, coherentes con los usos tradicionales de los pobladores del Consejo. Los resultados generales se resumen en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Actividades sugeridas de acuerdo con la zonificación ambiental





Análisis de adicionalidad y acciones de uso sostenible

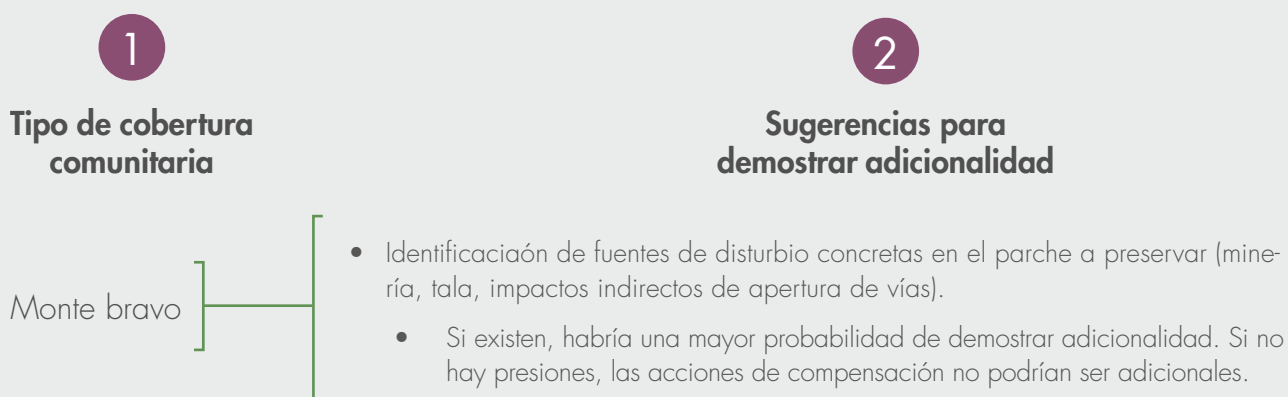
A partir de la identificación de actividades susceptibles de implementarse como parte de una compensación, mostradas en el Cuadro 7, se adelantó un análisis general sobre la posibilidad de que estas actividades puedan demostrar la generación de ganancias de biodiversidad adicionales en ASOCASAN. También, sobre la eventual posibilidad de implementar proyectos de uso sostenible en el marco de una compensación.

En cuanto a la adicionalidad, se hizo una aproximación que parte de las definiciones de las normas nacionales y de los estándares internacionales sobre el tema. Usualmente, para demostrar adicionalidad se proyectan escenarios posibles de estados de conservación con y sin la implementación de una compensación en un área particular; el punto clave es que el escenario con compensación demuestre ser mejor al que existiría sin ella.

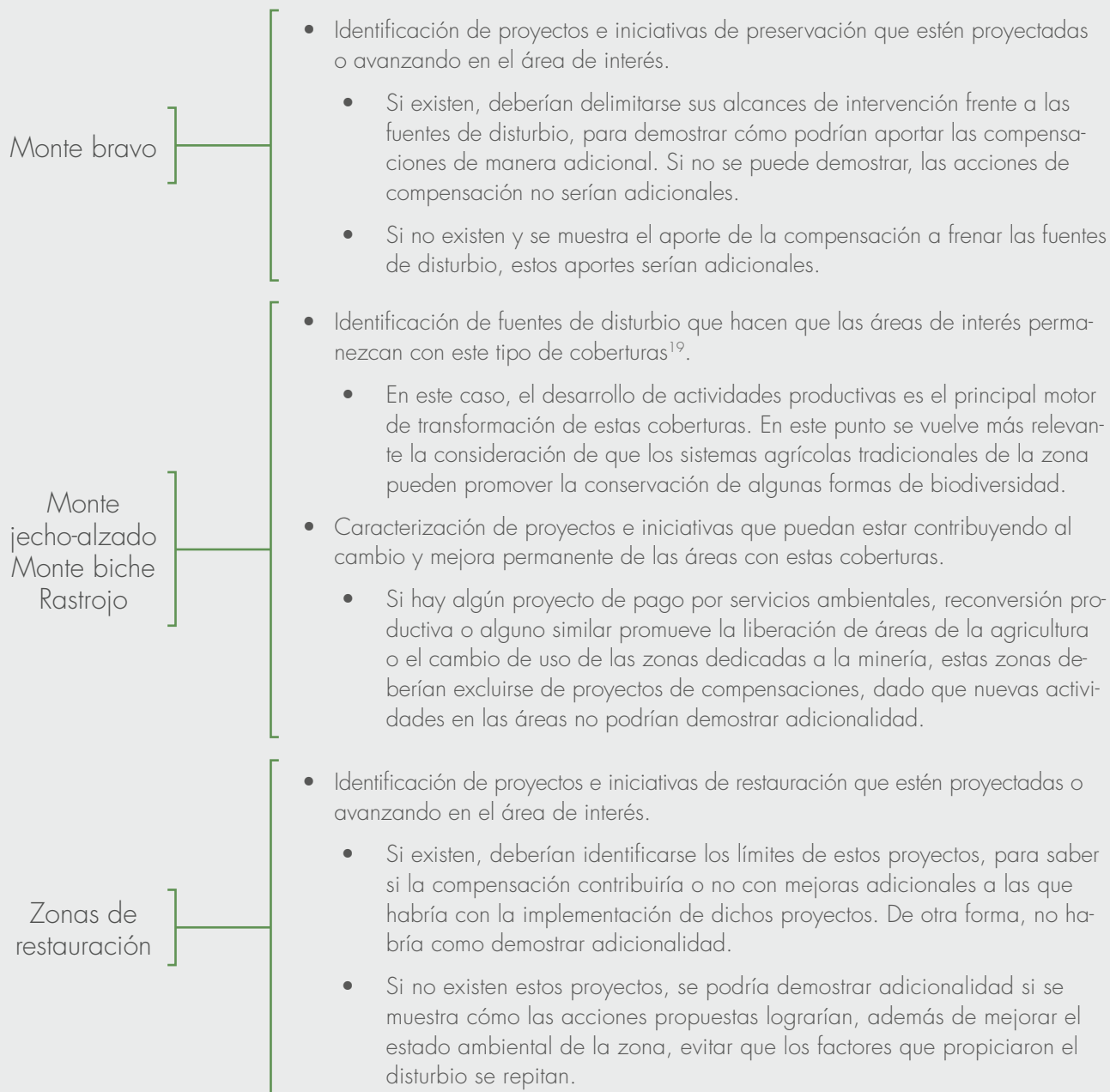
En el Cuadro 8 se pueden ver los niveles de análisis propuestos para demostrar adicionalidad.

En el caso de los ecosistemas presentes en Chocó la situación puede ser un poco más compleja: por una parte, algunas zonas del territorio presentan condiciones de conservación relativamente buenas, por lo que encontrar actividades de compensación que demuestren ganancias de biodiversidad significativas, comparadas con un escenario sin su implementación, puede ser un desafío. En otro sentido, el sistema de producción agrícola tradicional del área, caracterizado por la rotación de pequeñas parcelas en marcos de tiempo de 5 a 15 años, promueve, según los pueblos de ASOCASAN, la conservación de algunas formas de biodiversidad; por ello, demostrar la adicionalidad en zonas de uso agrícola podría ser difícil¹⁸.

Cuadro 8. Sugerencias para demostrar adicionalidad en tipos de coberturas



¹⁸ En el marco de este piloto se desarrollaron análisis conceptuales en torno a este tema, pero no se llegó al desarrollo de estudios detallados de campo que permitieran definir si, en efecto, estos sistemas productivos generan impactos inferiores, iguales o superiores a los de otras formas de agricultura en circunstancias similares.



El tema agrícola motivó la generación de otro análisis, concentrado en las condiciones que debería cumplir un sistema productivo para ser considerado complemento de la implementación de una compensación. El análisis se concentra, primero, en los requerimientos del Manual de Compensaciones, pasando a los tipos de pro-

yectos concretos que podrían ser usados en el marco de una compensación, una discusión sobre su pertinencia y, finalmente, su aplicación sugerida en ASOCASAN. Cabe resaltar que, estos dos análisis buscan abrir la discusión sobre estas temáticas, en el contexto del piloto y, de forma general, en el Chocó biogeográfico.

¹⁹ En este caso el presupuesto es que estas coberturas representan estados de sucesión subóptimos, frente al potencial de las coberturas naturales en el área de interés.



Definición de elementos legales e institucionales

En esta sección del estudio, con el fin de cumplir con la propuesta de los lineamientos, el equipo legal del piloto concentró sus esfuerzos en tres actividades concretas: análisis

de instrumentos normativos de ASOCASAN; análisis institucional de actores y consideraciones en torno a los tipos de acuerdos para implementar compensaciones.

Principios normativos de ASOCASAN

Esta sección parte de un análisis general de las normas asociadas con las compensaciones por pérdida de biodiversidad, así como de los principios de la legislación étnica en Colombia. Los contenidos de estos análisis de resumen en el marco normativo presentado en este documento.

En cuanto a las normas propias de ASOCASAN, se revisó el Reglamento Interno, el Plan de Uso, Manejo y Aprovechamiento de los bienes y servicios Ambientales (PUMA) (2015) y el Plan de Etnodesarrollo (2013):

1 En el **Reglamento Interno**, resalta la definición específica de la estructura de funcionamiento del Consejo, de la cual se extrae las responsabilidades de la Asamblea General, la Junta Directiva y el Representante Legal, así como los Consejos Locales. Resulta importante considerar el papel relevante que tiene el Representante y la Junta dentro de la negociación de una compensación, así como la importancia de los Consejos Locales, como fundamento de la organización comunitaria en los distintos asentamientos dentro de ASOCASAN. Por otra parte, se analizan las disposiciones relativas al desarrollo de actividades productivas en el territorio, tanto propias como implementadas por parte de actores externos al Consejo. En este tema resalta la definición de instancias para el control de las actividades empresariales en el territorio, siendo especialmente importante la Junta Directiva.

2 El **PUMA** se concentra en la definición de qué existe en el territorio; cuáles son los componentes de la naturaleza relevantes para el desarrollo de la vida de la comunidad: ríos, quebradas, montes, montañas, suelos, animales, plantas, etc. Con esta información, a través del PUMA se establece una zonificación que relaciona áreas y usos específicas para ellas; esta zonificación ya mostró su profunda relevancia para el tema, dada su importancia para la definición de las actividades y áreas donde implementar las compensaciones. Una de las líneas principales de este plan es la conservación, expresada en el deseo de que los pueblos de ASOCASAN puedan desarrollar sus diferentes actividades productivas tradicionales sin causar impactos significativos en los ecosistemas presentes en el territorio. Esto se manifiesta en planes concretos sobre temas productivos, adaptación al cambio climático y conocimiento y conservación de la biodiversidad presente en la zona.

3 El **Plan de Etnodesarrollo** articula diferentes estrategias definidas por la Junta Directiva, en uso de sus competencias, sobre sistemas productivos, uso sostenible de los recursos naturales del territorio, entre otros temas. Estas estrategias se materializan y articulan con instrumentos como el PUMA, ya mencionado. Además, se proponen estrategias como el establecimiento de corredores biológicos, la cuantificación de recursos ecosistémicos, viabilidad y desarrollo de acciones de restauración.

Análisis institucional

En este análisis se realizaron tres aproximaciones.

En primer lugar, tomando como punto de partida el análisis de las normas de ASOCASAN y los lineamientos se identificaron los actores relevantes para el piloto y las responsabilidades que tendrían en cada etapa del proceso.

En segundo lugar, se hizo un análisis de las instancias de aplicación del derecho de la Consulta Previa en este caso particular. Se plantearon dos escenarios:

1.

Un proyecto se licencia con actividades u obras dentro del territorio de ASOCASAN y las compensaciones asociadas se implementan también dentro del Consejo:

en este caso, se entendería que, para poder obtener una licencia, de acuerdo con la normativa vigente, se debería haber desarrollado un proceso formal de consulta previa con la comunidad étnica; la duda surge en si es necesario o pertinente abrir un segundo proceso de consulta para implementar la compensación. La conclusión es que, por principio, el tema de la compensación se discute en paralelo con el resto de los temas de la licencia; sin embargo, es muy posible que otros espacios de discusión y coordinación con la comunidad sean necesarios a lo largo de la implementación de la compensación, pero no necesariamente serán espacios de consulta previa, con toda la formalidad requerida en un proceso oficial de consulta. En ese sentido, estos espacios deberían discutirse y acordarse en el proceso formal de licencia y consulta, para no tener que repetir estas reuniones formales.

2.

Las actividades u obras de un proyecto licenciado se desarrollan por fuera del territorio de ASOCASAN, pero la compensación se implementa dentro del territorio colectivo:

en este caso es necesario aclarar si la comunidad del territorio colectivo sería el ejecutor del proyecto de compensación o si sería un tercero quien lo implemente. En el primero de los casos, si la comunidad y sus autoridades fueran los sujetos activos de la compensación, no sería imperativo desarrollar un proceso formal de consulta previa, ya que se consideraría un proyecto propio de la comunidad étnica, únicamente sujeto a los procesos de aprobación de sus normas tradicionales. En el segundo de los casos, si se buscara que la comunidad “prestara” su territorio para que un agente externo implementara la compensación en él, sería necesario adelantar un proceso de acercamiento formal a las autoridades del Consejo, para definir los espacios de discusión y concertación pertinentes²⁰.

En tercer lugar, se adelantó la definición de pasos puntuales para continuar con el proceso de generación e implementación del plan de compensación. Para hacerlo, se estableció una hoja de ruta para que los actores implicados en el proceso, principalmente ASOCASAN y la empresa titular de la obligación, continúen aplicando los lineamientos.



²⁰ El análisis jurídico del piloto asocia el derecho de la consulta previa formal al desarrollo del proyecto concreto que genera los impactos. Así, en este escenario no se consideraría necesario un espacio formal de consulta. Sin embargo, cualquier aproximación a las autoridades y comunidades del consejo comunitario debería cumplir con los mínimos de respecto a la autonomía y derechos de los pueblos étnicos.

Consideraciones legales de los acuerdos

El análisis en esta sección se concentró en dos elementos: (i) revisión de las condiciones legales del territorio que permitan la implementación de las actividades de compensación y (ii) la forma legal óptima para garantizar esas condiciones.

Para el primer tema se utilizó el concepto de *Mínimo Legal Sostenible (MLS)*, una herramienta de análisis legal dentro de los mercados ambientales para asegurar que el instrumento jurídico mediante el cual se realicen acuerdos garantice la permanencia de las inversiones y resultados de conservación en el tiempo. Para hacerlo, considera los riesgos que pueden darse al implementarse las compensaciones ambientales en los predios que no son de propiedad del titular de la obligación (del Valle Mora, Sarmiento, del Valle Mora, López, & Abello, 2017). Para el caso de las compensaciones ambientales en ASOCASAN, se concluyó que al realizar los acuerdos deben:

Los acuerdos generados deberían buscar tranquilidad para las dos partes: **comunidad y empresa**



1.

Prever la eventualidad de que la unidad familiar cambie, lo que puede afectar las decisiones futuras sobre las parcelas.

2.

Verificar que no hay en la zona escogida ocupantes de mala fe.

3.

Asegurar que la zona no haya ni tenga la vocación de tener concesiones mineras.

4.

Prever mecanismos que permitan la amigable resolución de conflictos durante la ejecución del proyecto.

21 El resultado final de este ejercicio se puede consultar en el espacio de publicaciones del sitio <https://colombia.wcs.org>.

5.

Asegurar que el predio no sea objeto de ningún otro acuerdo.

6.

Verificar que no haya procesos administrativos ni investigaciones ambientales.

7.

Prever mecanismos, incentivos y desincentivos para que, dada la larga extensión temporal de los acuerdos, las familias se vean abocadas a cumplir las obligaciones adquiridas.

En cuanto a la selección de los instrumentos legales, se realizó un análisis que parte de los modos de implementación de las compensaciones estipulados en el Manual 2018. El primero de estos modos es la compra de predios, pero dado que las parcelas de los territorios colectivos no pueden ser objeto de venta, este modo se excluyó. Esto llevó al análisis de los programas de pagos por servicios ambientales, las servidumbres ecológicas, el arrendamiento, los usufructos y los acuerdos de conservación. En cada caso se evaluó el potencial de su aplicación para la compensación, usando las definiciones jurídicas de cada instrumento, así como la información de su uso previo en el contexto de ASOCASAN.

Del análisis surgieron unas conclusiones importantes: por una parte, para este caso concreto el modo más viable para la implementación de la compensación, entre los revisados, son los

acuerdos de conservación. Estos presentan la suficiente flexibilidad para atender las condiciones particulares del territorio colectivo a la vez que proveen una base de seguridad jurídica para los titulares de la obligación de compensar. En segundo lugar, las condiciones específicas existentes en otros territorios colectivos o la negociación realizada entre las autoridades del territorio colectivo y los titulares de la obligación podrían hacer más pertinente otro modo para implementar las compensaciones; cada caso debe ser evaluado de forma independiente.

Estos modelos parten de las **necesidades de seguridad jurídica** identificadas para cada actor y se esperaba que fuesen adaptados de acuerdo con la **negociación particular** entre el consejo comunitario y el titular de la obligación

Para finalizar, con base en todas estas discusiones se generaron dos modelos de acuerdos que podrían ser usados en la implementación de la compensación: un modelo de acuerdo entre el titular de la obligación y las autoridades del consejo comunitario y otro modelo entre las familias parceleras del territorio y las autoridades del consejo comunitario. Estos modelos parten de las necesidades de seguridad jurídica identificadas para cada actor y se esperaba que fuesen adaptados de acuerdo con la negociación particular entre el consejo comunitario y el titular de la obligación²¹.

Consideraciones financieras

El piloto se concentró en el desarrollo de formas prácticas para estimar los costos para la implementación de una compensación en ASOCASAN esta sería la base para el costeo y negociación con los titulares de la obligación. Por otra parte, se consideraron las necesidades financieras y administrativas asociadas al manejo mismo de los recursos, abriendo una discusión respecto a los mecanismos disponibles para implementar esta administración y el impacto que pueden tener en los costos del proyecto, frente a las ventajas que generan.

Bases para la modelación de costos

En primer lugar, se consideraron diferentes rubros de implementación de un plan de compensación: estudios previos; aislamientos y/o cerramientos; reparación, recuperación y restauración y seguimiento y monitoreo. En cada caso se consideraron diferentes formas de implementación específica, que podrían hacer variar los costos.

Luego, se consideraron los diferentes modos para implementar las acciones de compensación:

pagos por servicios ambientales, acuerdos de conservación, servidumbres ecológicas, arrendamientos y usufructos (Cuadro 9). Como se vio en la sección de elementos legales e institucionales, para el caso de ASOCASAN se sugirió usar los acuerdos de conservación como el modo adecuado para implementar la compensación.

En tercer lugar, se analizan los mecanismos y formas de compensación desde el punto de vista financiero. En este caso particular, la propuesta de implementación de compensaciones a través de ASOCASAN es una forma particular de mecanismo: aplicación indirecta a través de una comunidad organizada. Sin embargo, en el análisis se incluyen otros mecanismos que permiten la comparación de los diferentes requerimientos administrativos y financieros.

Como cierre de esta sección, se introduce la variable del tiempo en los aspectos financieros y administrativos. Concretamente, la determinación de los alcances de la compensación debe depender primordialmente de variables técnicas (no pérdida neta de biodiversidad) y del alcance legal de la obligación (asociado a las variables técnicas) pero tienen consecuencias en los requerimientos de manejo de los recursos. Lo más importante es asegurar que, a partir de la duración que debería tener la compensación, se asegure que los recursos se manejen adecua-

damente y estén disponibles para su ejecución cuando sean necesarios. Ese debe ser uno de los principales elementos para valorar la efectividad de un mecanismo de compensación.

Modelación de los costos

A partir de todos los insumos de información y análisis planteados, se generó un modelo que desarrolla un presupuesto general a partir de:



Estudios previos: estudios topográficos, jurídicos, ambientales y generación de documentos.



Costos de mano de obra: jornales en torno a actividades de preparación de terrenos, siembras y manejo de siembras.



Insumos: plántulas, fertilizantes, insecticidas, etc.



Costos indirectos: transportes, asistencia técnica.



Monitoreo.

El modelo proyecta, además las actividades y costos a futuro, lo que permite evaluar el costo de establecimiento y manejo a lo largo del tiempo. Por otra parte, se ofreció un modelo específico para la estimación de costos de mano de obra, generación de viveros y establecimiento de cercas vivas, que son mecanismos usuales para la implementación de compensaciones. Finalmente, se estimaron los costos diferenciados a partir de los diferentes modos de compensación, valorados en el análisis legal y financiero. Como cualquier modelo, parte de unos supuestos que deben ser evaluados a partir de las condiciones técnicas de la compensación, aprobadas por parte de la autoridad ambiental en el plan de compensación, y de aquellas negociadas entre el titular de la obligación y ASOCASAN²².

Garantías de cumplimiento

Esta última sección profundiza el análisis de las garantías para el cumplimiento de las obligaciones. Desde el punto de vista legal, las obligaciones de las partes deben quedar claras en el acuerdo de voluntades que rige su relación y el cual debe contener condiciones para la solución de controversias o incumplimiento de las obligaciones. Sin embargo, las condiciones especiales de los territorios colectivos, como la inembargabilidad, harían inutilizables algunas de las formas usuales de garantizar el cumplimiento de los acuerdos.

22 El resultado final de este ejercicio se puede consultar en el espacio de publicaciones del sitio <https://colombia.wcs.org>

Debido a esto, el análisis administrativo/financiero señala algunos instrumentos que podrían ser usados como referentes para buscar soluciones específicas para el cumplimiento de las obligaciones en el trabajo con territorios colectivos. Los instrumentos contemplados incluyen los fondos fiduciarios, que permiten la sostenibilidad de las intervenciones en el tiempo, así como la agrupación de compensaciones de diferentes fuentes en un mismo territorio. También, se mencionan los bonos de rendimiento, las cuentas de depósito,

los seguros contra daños y las cartas de crédito; todos instrumentos para blindar la compensación frente a gastos imprevistos que pueden llegar a afectar el resultado de la compensación.

Resulta claro que estos instrumentos no pueden ser aplicados directamente en el caso de ASOCASAN, al menos inicialmente, debido a que su uso en Colombia no es muy frecuente en temas de compensaciones.

Cuadro 9. Aspectos financieros para tener en cuenta según el modo de compensación

Especie	PSA	Acuerdo de Conservación	Servidumbres ecológicas	Arrendamiento	Usufructo
Personal para diseño, ejecución y monitoreo del plan que incluirá entre otros: coordinador técnico, asistente administrativo, profesional SIG, profesional biótico y forestal, profesionales socioeconómico y jurídico	✓	✓	✓	✓	✓
Compra de imágenes de satélite o fotografías áreas y otra información	✓	✓	✓	✓	✓
Costos del diseño, ejecución y mantenimiento de las acciones de preservación	✓	✓	✓	✓	✓
Costos del diseño, ejecución y mantenimiento de las acciones de restauración	✓	✓		✓	✓
Costos de diseño, ejecución y mantenimiento de las acciones de uso sostenible (incentivo en especie)		✓			

Especie	PSA	Acuerdo de Conservación	Servidumbres ecológicas	Arrendamiento	Usufructo
Costos asociados a la compra de predios y mejoras: contrato de avalúo, compra de predios y mejoras y gastos notariales (en el caso que el usuario desee constituir en predios propios una servidumbre ecológica)			✓		
Canon del arriendo				✓	
Pago por usufructo					✓
Gastos notariales			✓		
Pago del incentivo /en dinero o especie)	✓	✓			
Costos asociados al proceso de consulta previa, en caso de que se requiera		✓			
Administrativos e imprevistos	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia a partir de CRA & GIZ, 2017.

Por otra parte, este tipo de instrumentos de aseguramiento pueden implicar inversiones adicionales de parte del consejo comunitario que

muy posiblemente no serían viables en el presente estado de avance del modelo de implementación propuesto en estos lineamientos.

Conclusiones y aprendizajes del piloto



Capacidad de las organizaciones étnicas

En muchos sentidos, el trabajo desarrollado con ASOCASAN tuvo varias facilidades, dadas por la experiencia previa en temas de compensación, el interés de las directivas en impulsar estrategias de sostenibilidad y en la existencia de un equipo técnico de apoyo del consejo comunitario, con conocimiento en temas de conservación. Por otra parte, debido al apoyo de varias organizaciones a lo largo de diversos proyectos y a procesos de fortalecimiento de la estructura e instrumentos administrativos del consejo, ASOCASAN cuenta con un marco normativo propio bastante desarrollado, lo que se refleja en la existencia de órganos de gobierno propio funcionales, un Reglamento interno validado y operativo (2009) y un plan de uso de recursos naturales

con un enfoque en la sostenibilidad, el PUMA (2015). Esto, para indicar que, aunque es posible que existan otros territorios colectivos en condiciones similares de avance organizativo, es mucho más probable que falte desarrollar algunas discusiones internas y llegar a acuerdos fundamentales -como la zonificación y definición de usos del territorio- en varios de los consejos comunitarios o resguardos en donde se quiera usar los lineamientos.

Así pues, uno de los principales aprendizajes del piloto es que el desarrollo de un plan de compensación es significativamente más sencillo si el territorio colectivo cuenta con capacidades e instrumentos para integrarse

al proceso como actor principal. Por ello, es importante que se valoren los avances generados en procesos anteriores por parte de las autoridades tradicionales del consejo o resguardo y, muy importante, que se considere la importancia de la transmisión y fortalecimiento de conocimientos y capacidades desde los actores externos (empresas en este caso) hacia las autoridades y equipos de los territorios colectivos.

El enfoque de colaboración es fundamental para lograr los mejores resultados en la implementación de las compensaciones. En la mayoría de los casos, el compartir conocimientos no implica costos adicionales para el titular de la obligación y el fortalecimiento de capacidades redundante en la mejor gestión y en mejores resultados del proceso; en otras palabras, podrían entenderse como una inversión para asegurar el buen desarrollo de la compensación.

Uno de los principales aprendizajes del piloto es que el **desarrollo de un plan de compensación** es significativamente más sencillo si el territorio colectivo cuenta con **capacidades e instrumentos para integrarse** al proceso como actor principal

Flexibilidad conceptual

El trabajo con ASOCASAN permitió reconocer la necesidad de entender y apropiarse de una forma flexible los conceptos detrás del Manual de Compensaciones al llevarlo a su aplicación en el marco de un territorio colectivo. Esto aplica para los diferentes elementos analizados técnicos, legales y administrativos/financieros.

Elementos técnicos: en varios casos, las formas y usos de la biodiversidad en el territorio de ASOCASAN exigieron considerar definiciones diferentes a las usualmente usadas en el contexto de las compensaciones ambientales. Por ejemplo, la diferenciación de la preservación y la conservación en ASOCASAN permitieron comprender una forma diferente de uso sostenible, asociada a prácticas agrícolas tradicionales, bastante diferentes de los modelos agroforestales contemplados en los anexos del Manual. Claramente, la pertinencia de estas aproximaciones en la implementación de una compensación debe ser valorada caso a caso y ser lo suficientemente robusta, en cuanto a su potencial de generar ganancias de biodiversidad demostrables y adicionales.

En general, la relación de los pueblos que habitan territorios colectivos con la biodiversidad suele ser diferente de la que tienen otros grupos. Debido a ello, es importante identificar el potencial de estas formas para impulsar los objetivos de una compensación, así como ser muy claros en el análisis técnico de prácticas que resulten inconvenientes.

2 Elementos legales: Las formas tradicionales de relacionamiento en el marco de pueblos étnicos, e incluso campesinas, en el país, no implican acuerdos legales formales, sino más bien acuerdos verbales basados en la reciprocidad y, en muchos casos, respaldados por autoridades o liderazgos tradicionales. En ese sentido, resultó claro en el proceso que la búsqueda de las formas legales ideales para la implementación de compensaciones debería partir de esas formas tradicionales, como punto de inicio del análisis. Por ejemplo, en el desarrollo del piloto se contempló la posibilidad de construir acuerdos de arrendamiento para el desarrollo de las compensaciones; sin embargo, el arriendo formal no es un tipo de acuerdo usado previamente en ASOCASAN y se consideró que no sería fácil impulsar su uso en un tema relativamente nuevo, como las compensaciones.

Sin embargo, es importante considerar la flexibilidad en el sentido contrario; es decir, los pueblos deben entender que las empresas e implementadores necesitan de un marco legal estable para los acuerdos, que les brinde seguridad a sus inversiones. En ese sentido, los pueblos étnicos deben estar dispuestas a asumir compromisos serios en el marco de los acuerdos generados, sin que eso implique ninguna afectación a su autonomía o a sus formas tradicionales. Las experiencias previas de trabajo con actores -como entidades públicas o de cooperación- que hayan sido implementados en estos territorios colectivos pueden ser usadas como referentes por las empresas de

los tipos de acuerdos que han funcionado con una autoridad étnica específica.

3 Elementos administrativos financieros: este tema funciona como una extensión de los acuerdos legales, en el sentido en que la flexibilidad debe funcionar en ambos sentidos: desde el respeto a los derechos y autonomía de los pueblos de territorios colectivos, así como hacia las necesidades de las empresas. Sin embargo, habría dos consideraciones particulares que hacer.

En primer lugar, es importante considerar las capacidades administrativas y de manejo de recursos para la implementación de la compensación. Si el resguardo o consejo comunitario poseen experiencias de manejo de recursos y una estructura organizativa relativamente desarrollada, como en el caso de ASOCASAN, resulta claro que se pueden configurar acuerdos que permitan, de manera controlada, el desembolso de recursos que se reflejen en resultados concretos. Por otra parte, si no existe esta capacidad, no sería pertinente asignar tareas demasiado exigentes a nivel administrativo o que impliquen el manejo de grandes cantidades de recursos. En ese punto, es posible que la empresa, o una tercera parte, deba asumir algunas de las principales actividades de la compensación, al menos mientras se fortalecen las capacidades de las autoridades del territorio colectivo, de acuerdo con lo establecido en la primera recomendación.

En los temas financieros es necesario hacer un **balance entre la autonomía de los territorios étnicos** y las necesidades de las empresas

En segundo lugar, el tema de las garantías financieras resulta pertinente en el análisis, dado el volumen de recursos que puede implicar una compensación. Sin embargo, las condiciones legales en torno a los territorios colectivos hacen difícil la implementación de garantías demasiado estrictas. En ese punto, lo importante es, nuevamente, explorar alternativas flexibles que permitan viabilizar los procesos e ir generando aprendizajes en los actores sobre el proceso.

Importancia de las autoridades ambientales

Los dos escenarios de implementación de compensaciones en territorios colectivos muestran diferentes formas de relación de las autoridades ambientales en el proceso, más activas en el Escenario 2 que en el Escenario 1. Sin embargo, en cualquiera de los casos, el papel de las autoridades ambientales desde lo técnico es fundamental, especialmente en la validación de los acuerdos de las acciones de implementación de compensaciones que aseguren la no pérdida neta.

En ese sentido es importante considerar que varios de los elementos legales y técnicos/administrativos relevantes en una buena compensación son producto del acuerdo autónomo entre los implementadores de la compensación y los titulares de la obligación. Esto es particularmente importante en el Escenario 1 de los lineamientos, en que los arreglos administrativos de la compensación son totalmente independientes de la autoridad ambiental. Sin embargo, en el Escenario 2 el papel de la autoridad debería llegar a ser más activo. Concretamente, si bien los acuerdos

económicos y legales entre los pueblos y los titulares de las compensaciones siguen siendo autónomos, el compromiso de los pueblos ante la autoridad para demostrar los resultados ambientales que validen la prestación de los servicios de compensación es mayor, por lo que se hace más importante el manejo de recursos para lograr los resultados deseados.

El potencial de restauración de impactos generados por la minería

Varios territorios en el Chocó, entre ellos ASOCASAN han sufrido impactos considerables de fenómenos como la minería ilegal. La corrección de este tipo de impactos requiere de recursos considerablemente grandes, que pueden sobrepasar el alcance presupuestal de la implementación de una sola compensación. Debido a ello, sería estratégico desarrollar mecanismos técnicos, legales y financieros que permitan la agregación de esfuerzos en el territorio, a lo largo del tiempo.

En ese sentido, se puede considerar que el planteamiento de un modelo de compensaciones con un escenario de agregación (escenario 2 de los lineamientos) sería ideal en ASOCASAN. Los insumos provistos por el piloto, más los recursos y experiencias que proveería la implementación de las compensaciones serían la base para fortalecer las capacidades internas del consejo comunitario para afrontar los desafíos de ese modelo.

FUENTES

Aa

Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-. (2016). GeoVisor ANH v2.0. Recuperado el 17 de julio de 2016, de Geovisor ANH website: <https://geovisor.anh.gov.co/>

ASOCASAN. (2013, mayo 30). *Informe final del Plan de etnodesarrollo del Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan – ASOCASAN 2013 - 2019*. USAID – IIAP – ASOCASAN – ACDI VOCA.

ASOCASAN Asamblea del Consejo Comunitario. (2009, diciembre 3). *Reglamento interno de administración, uso y manejo del territorio colectivo de la comunidad negra del Alto San Juan*. Pontificia Universidad Javeriana.

ASOCASAN, Junta Directiva. (2015). *Plan de uso, manejo y aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales (PUMA) del Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan – ASOCASAN*. USAID – IIAP – ASOCASAN – ACDI VOCA – WWF.

Bb

Berry, P. (2002). Diversidad y endemismo en los bosques neotropicales de Bajura. En M. Guariguita & Kattan, Gustavo (Eds.), *Ecología y conservación de bosques neotropicales* (Primera). Cartago: Libro Universitario Regional.

Buitrago, L., & Sarmiento, M. (2016). *Diagnóstico de actividades planificadas Chocó Biogeográfico, Departamento Del Chocó*.

Business and Biodiversity Offsets Programme -BBOP-. (2009). *Biodiversity Offset Design Handbook*. Recuperado de http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_3126.pdf

Business and Biodiversity Offsets Programme -BBOP-. (2012a). *Biodiversity Offset Design Handbook-Updated*. Recuperado de http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_3101.pdf

Business and Biodiversity Offsets Programme -BBOP-. (2012b). *Standard on Biodiversity Offsets*. Recuperado de http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_3078.pdf

Cc

Caro, T. M., Doherty, G., & O'Doherty, G. (1999). On the Use of Surrogate Species in Conservation Biology. *Conservation Biology*, 13, 805–814. <https://doi.org/10.1046/j.1523-1739.1999.98338.x>

Cincotta, R. P., Wisnewski, J., & Engelman, R. (2000). Human population in the biodiversity hotspots. *Nature*, 404 (6781), 990–992. <https://doi.org/10.1038/35010105>

Conservación Internacional Colombia. (2015). ¿Qué hace Tremarctos Colombia? Recuperado el 29 de mayo de 2018, de Tremarctos Colombia 3.0 website: http://www.tremarctoscolombia.org/que_hace.html

Corporación Autónoma Regional del Atlántico -CRA-, & Programa Medio Ambiente Colombia -GIZ. (2017). *Guía para implementar acciones de compensación en el Atlántico*. Recuperado de <http://www.crautonomia.gov.co/documentos/Compensaciones%20CRA%20VF.pdf>

Dd

del Valle Mora, E., Sarmiento, M., del Valle Mora, J. P., López, A., & Abello, N. (2017). *Guía práctica: consideraciones jurídicas sobre la tenencia de tierras frente a los mercados ambientales en Colombia* (p. 73). Bogotá D.C., Colombia: Fondo Acción, Fundepúblico y Wildlife Conservation Society.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2016, abril 22). *Fichas de Caracterización Territorial*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Characterizacion-Regional.aspx>

Ff

Fondo Acción, Fundepúblico, & Wildlife Conservation Society -WCS-. (2017). Mercados ambientales emergentes en Colombia. Recuperado el 24 de octubre de 2018, de Mercados ambientales emergentes en Colombia website: <http://mercadosambientalescolombia.com/>

Gg

Gentry, A. H. (1986). Species richness and floristic composition of Choco Region plant communities. *Caldasia*, 15 (71–75), 71–91.

Gómez, L. (Ed.). (2008). *Plan de Acción del Complejo Ecorregional Chocó-Darién*. Recuperado de <http://www.wwf.org.co/?196063/Plan-de-Accion-del-Complejo-Ecorregional-Choc-Darin>

Gómez, R., Monje, C., Aparicio, S., Forero, C., & Giraldo, P. (2018). *Portafolio Pacífico: Acciones e Inversiones para la Reducción de la Deforestación y Degradación de los bosques en la región del Pacífico*. Bogotá: Programa ONU-REDD Colombia y WWF.

Hh

Hunter Jr., M., Westgate, M., Barton, P., Calhoun, A., Pierson, J., Tulloch, A., ... Lindenmayer, D. (2016). Two roles for ecological surrogacy: Indicator surrogates and management surrogates. *Ecological Indicators*, 63, 121–125. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2015.11.049>

Ii

IDEAM, MADS, IAvH, INVEMAR, SINCHI, PNN, ... IGAC. (2017). *Ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia*. Bogotá D.C.

Ingeominas. (2014). Catastro Minero Colombiano. Recuperado el 15 de julio de 2016, de Catastro Minero Colombiano website: <http://www.cmc.gov.co:8080/CmcFrontEnd/consulta/index.cmc;jsessionid=3A3FEB34B75088EAEC9ECF4BBE4490FF>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM, Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, & Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - CORMAGDALENA. (2008). *Mapa de Cobertura de la Tierra Cuenca Magdalena - Cauca: Metodología CORINE Land Cover adaptada para Colombia escala 1:100.000*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Mm

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, & Instituto Alexander von Humboldt. (2018). *Factores de compensación*. Recuperado de <http://www.siac.gov.co/catalogo-de-mapas>

Mittermeier, R. A., Myers, N., Goetsch Mittermeier, C., & Robles Gil, P. (1999). *Hotspots: earth's biologically richest and most endangered terrestrial ecoregions*. Recuperado de <https://portals.iucn.org/library/node/24281>

Murcia, C., Guariguata, M., Quintero-Vallejo, E., & Ramirez, W. (2017). *La restauración ecológica en el marco de las compensaciones por pérdida de biodiversidad en Colombia: Un análisis crítico*. Bogor, Indonesia: Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR).

Myers, N., Mittermeier, R. A., Mittermeier, C. G., da Fonseca, G. A. B., & Kent, J. (2000). Biodiversity hotspots for conservation priorities. *Nature*, 403, 853.

Pp

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (2014). Conservación de la biodiversidad y los paisajes impactados por la minería en la región del Chocó Biogeográfico. Recuperado el 24 de octubre de 2018, de El PNUD en Colombia website: <http://www.co.undp.org/content>

Programa Medio Ambiente Colombia de la GIZ, 4D Elements Consultores, Fundación Ecotrópico Colombia, & Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima-. (2017). *Portafolio de áreas prioritarias para la compensación por pérdida de biodiversidad del Tolima* [Informe Final]. Ibagué.

Rr

Rangel, J. O. (2005). La biodiversidad de Colombia. *Palimpsestvs*, 0 (5). Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/palimpsestvs/article/view/8083>

Rangel, J. O. (Ed.). (2011). *Colombia Diversidad Biótica XI: Patrones de la estructura y de la riqueza de la vegetación en Colombia* (Primera). Recuperado de <http://www.uneditorial.net/pdf/TomoXI.pdf>

Rangel, J. O., & Arellano, H. (2004). Clima del Chocó Biogeográfico/Costa Pacífica de Colombia. En J. O. Rangel, *Colombia diversidad biótica: Vol. IV. Colombia diversidad biótica IV: El Chocó biogeográfico/Costa Pacífica* (pp. 39–82). Recuperado de https://issuu.com/diversidadbiotica/docs/dbivcap3._clima

República de Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 1076 § (2015).

República de Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Manual de Compensaciones del Componente Biótico*. Recuperado de <http://www.andi.com.co/Uploads/Manual%20de%20Compensaciones%20del%20Componente%20Bi%C3%B3tico%202018.pdf>

Ruiz-Domínguez, C., & Cabrera-Rodríguez, I. (2017). *Colecciones florísticas realizadas en la provincia del Chocó Biogeográfico colombiano*. Recuperado de <http://repository.humboldt.org.co/handle/20.500.11761/32859>

Ss

Saenz, S., Pedraza, C., Rodríguez, J., & Carrillo, E. (2012). *Manual del usuario para la herramienta MAFE v2.0*. 2, 50.

Sarmiento, M. (2014, mayo). *Mirando hacia el futuro desde el pasado: retos en la implementación de las compensaciones*. Conferencia presentado en El futuro de las compensaciones ambientales en Colombia, Universidad de los Andes.

Sarmiento, M., & Buitrago, L. (2017). *Lineamientos para el desarrollo de planes de compensación en el Chocó Biogeográfico*.

Sarmiento, M., Buitrago, L., & Cardona, W. (2015). *Orientaciones para el diseño e implementación efectiva de planes de compensación ambiental en la Amazonía Andina de Colombia, Ecuador y Perú* (Primera). Recuperado de <https://colombia.wcs.org/es-es/>

Sarmiento, M., Cardona, W., Victurine, R., López, A., Carneiro, A., Franco, P., & Jimenez, M. (2015). *Orientaciones para el Diseño de un Plan de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad* (Primera). Recuperado de <https://colombia.wcs.org/es-es/>

Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales - ANLA. (2017). *Áreas Prioritarias para Inversión 1% y Compensación (APIC)*. Recuperado de http://portal.anla.gov.co/sites/default/files/comunicaciones/APIC/que_son_las_apic.pdf



Esta publicación fue posible a partir de los productos generados en el marco del Acuerdo TW71 celebrado entre WWF-Colombia y WCS-Colombia , como parte del proyecto “Conservación de la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la Región del Choco Biogeográfico”, implementado por el PNUD, ejecutado por WWF-Colombia y financiado por el GEF a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).



El ambiente
es de todos

Minambiente

