Concepto Conjunto del Panel de Expertos y Asesores al Séptimo Informe de Avance de Cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016

26 de abril de 2021, Bogotá D.C.

Concepto Conjunto del Panel de Expertos y Asesores al Séptimo Informe de Avance de Cumplimiento de la Sentencia T-622 de 2016

En atención al correo remitido el día 7 de enero de 2021 por el Comité de Seguimiento a los miembros del Panel de Expertos de la Sentencia T-622 de 2016, nos permitimos dar respuesta a las solicitudes allí formuladas, remitiendo el presente concepto que ha sido construido de manera conjunta por las organizaciones firmantes.

Desde el Panel de Expertos se valora el Séptimo Informe de Avance a la Sentencia T-622 como un ejercicio valioso interinstitucional que da cuenta de la gestión realizada por las diferentes entidades responsables del fallo para poderlo implementar. Desde allí se identifican avances en algunos frentes, sin embargo, surgen preocupaciones por el bajo o nulo avance en otros asuntos que han sido de reiteración en informes atrás, como es el caso de la orden sexta frente al control de la actividad minera ilegal o la participación de la mayoría de entes territoriales en las diferentes órdenes que les competen, pues después de tres años y medio de estar en firme la Sentencia, no se evidencia una puesta en marcha de acciones decididas y efectivas para cumplir con estas responsabilidades constitucionales, es decir, los resultados de las acciones implementadas a la fecha no indican cambio en las condiciones de bienestar de la población ni del río como sujeto de derechos que generó la Sentencia.

Este concepto lo abordaremos desde tres momentos. En primer lugar, nos referiremos al proceso de seguimiento a la Sentencia en sí mismo considerado, en segundo lugar, abordaremos unos aspectos generales del informe analizado, para finalmente hacer unas observaciones sobre los capítulos específicos que este desarrolla.

Se valora el trabajo y esfuerzo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en solicitar, recepcionar, clasificar y articular la información recibida por parte de todas las entidades involucradas en la implementación del fallo. El Séptimo Informe de Avance mejora sustancialmente los anteriores informes, da cuenta de las acciones adelantadas en un periodo semestral específico, permitiendo identificar en dónde están los esfuerzos institucionales puestos, y por ende en dónde no, lo cual ayuda a precisar unos avances y vacíos en la implementación.

Sin embargo, tal como está planteado no permite generar un balance específico del estado actual de implementación del fallo en clave de proceso, es decir, mostrar la evolución y el impacto de las acciones concretas que se van implementando, bien sean estas ambiciosas o modestas. Se queda solo como un relato de lo gestionado, sin informar de resultados del impacto pretendido.

Sin este análisis se vuelve imposible, para los propios ejecutores de las órdenes, direccionar de forma idónea los esfuerzos que se hagan, o los recursos que se inviertan. De modo que se considera que hace imperioso modificar el modelo de seguimiento en aras de cualificar la forma y el impacto de las medidas a implementar, que se considera, serán siempre limitadas por las condiciones de tiempos y recursos.

1. OBSERVACIONES GENERALES AL VII INFORME DE AVANCE Y AL PROCESO DE SEGUIMIENTO GENERAL DE LA SENTENCIA T-622

En este punto abordaremos aspectos generales de todo el Séptimo Informe de Avance, así como consideraciones que responden a elementos de la metodología de seguimiento de la Sentencia en un sentido amplio, que han sido comunes en informes anteriores. Con base en estas observaciones se harán algunas sugerencias para la reorientación de este proceso con el fin de recomendar mayor efectividad.

1.1. Metodología de seguimiento

Se observa que el Séptimo Informe de Avance, al igual que los precedentes, carece de una estructura y dirección de seguimiento específica. El informe está redactado con un formato de "informe de gestión", es decir, una lista de actividades que cada agencia realiza como parte de sus funciones administrativas, pero no es un "informe de cumplimiento". Este último tipo de informe debe apuntar a describir cuáles de esas actividades impactan efectivamente el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia y en qué medida lo logran.

Para que se convierta en un "informe de cumplimiento", el texto debe tener al menos tres cosas:

a) Un reporte de acciones realizadas según las órdenes dadas y los planes formulados.

b) Un análisis del desempeño de estas actividades de acuerdo con las metas trazadas para el periodo de evaluación en curso.

c) La evaluación de estas acciones partiendo de indicadores de resultado (no de medio) previamente definidos.

De manera reiterada se observa que los informes se han quedado en el primer punto, es decir, en el reporte de acciones, sin ponerlas en relación dentro del proceso de avance de cumplimiento. En la mayoría de los casos no se muestran resultados, ni inversiones, ni impactos. Adicionalmente, la presentación de las acciones no guarda relaciones con las acciones fijadas dentro de los planes de acción, sino con las líneas estratégicas o transversales de estos, de modo que no se percibe un seguimiento a dichos instrumentos sino un simple uso de las líneas para el reporte de acciones que parecen más de corte misional.

Es imposible avanzar en torno a los otros puntos (literales b y c), si los mismos planes de acción carecen de metas e indicadores claros para cada una de las acciones. Por tanto, esta debe ser la exigencia número uno dentro de los procesos de implementación de aquí en adelante, antes de poder entrar a evaluar otros aspectos, pues sin estos no se puede adelantar proceso de monitoreo alguno.

Es necesario reconocer que la formulación de indicadores y su monitoreo para la contaminación de ríos y su afectación socioambiental es una tarea difícil, y el Informe presenta algunas acciones y proyectos destinados a ello. Pero esto no quiere decir que no sea posible proponer indicadores para demostrar el cumplimiento de las órdenes.

Por ejemplo, es posible estipular fechas para tener los indicadores de contaminación listos.

Sin embargo, al momento es evidente el poco desarrollo de mecanismos de seguimiento a las actividades de una Sentencia tan compleja con intenciones de integralidad. Si bien se presenta la estructuración de los indicadores en el Anexo 210 de Minambiente, para la línea base de la orden octava y el seguimiento al cumplimiento de la orden quinta, para estos últimos no se presenta su justificación, objetivos, metas, fórmula de cálculo, las fuentes de información que se utilizarán, la relación de las metas con la línea base y tampoco se conoce el estado del seguimiento.

Por lo mencionado, no es claro a qué planteamiento responden los proyectos y acciones enunciadas, ni cuál es su sostenibilidad. En consecuencia, no puede evaluarse el impacto de las acciones reportadas en el Séptimo Informe de Avance.

Adicionalmente, esta situación es agravada por el hecho de que ningún plan está completamente en firme y público, sino que siempre se presentan en fase de estructuración o reestructuración, por lo cual no hay una línea cierta de intervención, de ejecución de las acciones y de evaluación de la efectividad. Si bien el plan de la orden quinta fue protocolizado en diciembre de 2019, no se conoce la versión final del texto y, como se expone en este concepto, se considera que algunas de las acciones propuestas no atienden con la suficiencia necesaria las necesidades establecidas en la Sentencia. Adicionalmente, el plan de la orden sexta no fue construido bajo los parámetros que ordenaba la Corte, por tanto, hay reparos en que sea tenido como tal y, respecto al plan de la orden séptima recientemente estructurado, este aún no ha sido concertado ni con las comunidades ni con los diversos comités, para proceder a protocolizarlo.

Por lo anterior, las entidades que suscribimos este informe y que hacemos parte del Panel de Expertos, identificamos la necesidad de abogar por la concreción y ajuste de todos los planes de acción a la mayor brevedad posible. Se recuerda que los plazos establecidos por la Corte para ello se encuentran vencidos hace más de dos años.

Por otro lado, se sugiere contar con una matriz de seguimiento específica. Esta debe partir de las líneas y sublíneas de los planes de acción, los proyectos o acciones fijados dentro de estas, las autoridades nacionales, regionales y municipales identificando su rol concreto, las metas por periodos y los indicadores para evaluarlas. Así se podrá valorar la ejecución de responsabilidades de cada entidad de acuerdo con lo acordado y medir su efectividad en contraste con los impactos deseados. Esto permitirá reportar de manera concreta las acciones e identificar de manera sencilla los avances.

En esta línea se presenta un avance, de acuerdo con la matriz de articulación de la orden quinta y séptima que reporta el Ministerio de Agricultura y que anexa al informe. Sin embargo, más allá de su creación, pareciera no haberse generado un uso real de esta, ni para direccionar las acciones de los responsables, ni para evaluar su avance.

Se recomienda de manera adicional el uso de colores para catalogar el nivel de avance, estableciendo rangos específicos (por ejemplo, a través del código de semáforo: rojo, amarillo y verde) para indicar en cada casilla la ausencia, avance parcial o cumplimiento de actividades y los porcentajes respectivos. Esto permitiría visualizar rápidamente el estado de avance en la implementación de las medidas por parte de las entidades

nacionales, regionales y municipales que fueron accionadas, y presentarlo de manera pedagógica para todo tipo de actores involucrados dentro del proceso.

De este modo las entidades no se limitan a encajar su oferta institucional en las líneas de acción, que al ser conceptual y temáticamente tan amplias permiten acomodar casi que cualquier acción dentro de estas, sino que reportan puntualmente lo que el plan ha estipulado hacer. De lo contrario se perdería el sentido y esfuerzos de construir unos planes si estos no tienen la virtud de guiar de forma directa el accionar institucional, y por el contrario se sigue operando frente a la rendición de cuentas frente a unas competencias misionales.

1.2. Sobre la estructura de la Sentencia y la participación del Panel de Expertos

Pese a que la Sentencia trae unos lineamientos sobre cada instancia de intervención, no es claro cuál es el panorama de todos los comités, mesas, ONG y entidades que intervienen en el territorio. Especialmente, la Sentencia pone a diferentes entidades en roles diversos que dificulta la implementación de las acciones. Incluso se llega a presentar conflicto de competencias en entidades que, a la vez, deben apoyar a las comunidades como actores técnicos imparciales, jugando un rol en el diseño de las medidas o en su implementación, y posteriormente también deben conceptuar el debido cumplimiento de las mismas. Así es el caso de los escenarios del Equipo Asesor, el Panel de Expertos y asesores puntuales del gobierno dentro de cada orden. Se considera necesario revisar la estructura funcional de la Sentencia y establecer roles y responsabilidades diferenciadas para su apropiada implementación.

Tampoco son claros los momentos ni la forma en los que las mencionadas instancias deben intervenir, emitir sus conceptos y garantizar su incorporación. Así las cosas, la participación de las diferentes entidades y organizaciones que cumplen estos roles ha sido escasa, atomizada y no estructural, y ha incidido en la disminución progresiva de su participación.

Por esto se propone avanzar en acuerdos de entendimiento entre el Comité de Seguimiento y el Panel de Expertos para acordar la mejor manera de cumplir este rol de asesoramiento, así como guías para la articulación de los otros niveles de asesoría dentro de la Sentencia.

1.3. Distinción en el avance de cada orden

Si bien es importante el abordaje integral de la Sentencia para el proceso de implementación, a la hora del seguimiento es clave poder precisar el progreso específico de cada orden, esto con el fin de poder identificar el cumplimiento o no de los deberes de cada entidad vinculada y así mismo determinar responsabilidades. Sin embargo, la forma en que se ha venido llevando a cabo el seguimiento de la Sentencia no permite revisar las acciones específicas de cada orden, y por tanto las responsabilidades institucionales. Particularmente, el cumplimiento de toda la Sentencia se ha subsumido en los avances de las órdenes cuarta y quinta cuyo liderazgo está en cabeza del Ministerio de Ambiente.

1.3.1. Inclusión de las líneas y sublíneas de todas las órdenes de la Sentencia: no subsunción a la orden quinta

El informe presenta los avances de acuerdo a las cinco líneas de acción que estructuran los planes de las órdenes quinta y séptima, y que además se definió dentro de la CICH que serían los ejes generales para la gobernanza en el territorio.

Este abordaje desde las líneas de acción se ve como una buena estrategia en el sentido que permitiría pasar de la generalidad del texto de cada orden, a la concreción a la que se acordó enfocar el desarrollo de la política pública para su cumplimiento. Sin embargo, en el Informe dentro del contenido de cada línea se desarrollan solamente las sublíneas del plan de la orden quinta, salvo en la línea de Producción Sostenible en la que se abordan también las de las líneas del plan de la orden séptima. Esto no permite ver si hay avances en otras sublíneas del plan de la orden séptima, ni arroja un balance específico del cumplimiento de las demás órdenes que no responden a estas cinco líneas, por ejemplo, las órdenes sexta, octava, décima y décimo primera.

Esto se hace particularmente palpable frente al caso del plan de neutralización de la minería ilegal de la orden sexta, el cual presentó el Ministerio de Defensa ante la Corte en diciembre de 2017, bajo el título “Yo me comprometo con el Atrato”. Dejando de lado todos los reparos en considerar este documento como el plan definitivo que responde a lo ordenado por la Corte Constitucional, y si en gracia de discusión se partiera de lo afirmado por este Ministerio en cuanto a considerarlo como tal, no se ve que exista un reporte específico sobre la ejecución del mismo. Las diferentes líneas específicas que comprende ese plan no son tenidas en cuenta dentro del reporte de acciones, ni tampoco las especificaciones mismas que la misma orden contempla, por ejemplo, las labores de judicialización, definición de situación migratoria de los extranjeros vinculados, entre otras. Por tanto, se ha concentrado el reporte en las acciones frente al control del mercurio y de manera general la destrucción de maquinaria.

Por esta razón, debido a que el plan de descontaminación del Atrato contempló unas sublíneas específicas de cara a cumplir con los mandatos específicos de la orden quinta, a la hora de plantear el seguimiento de la Sentencia por líneas de acción, se deben incluir todas aquellas líneas y sublíneas que permitan dar cuenta de todas las acciones requeridas por la Corte en cada una de las órdenes, y haciendo alusión específica a cuál orden responden.

1.3.2. Distinción de los distintos deberes de articulación: no subsunción a la orden cuarta

Por otro lado, todas las responsabilidades de articulación interinstitucional y, en particular, el cumplimiento de la orden decimoprimera de la Sentencia se viene atribuyendo a la ejecución de la orden cuarta, que se refiere específicamente a la instancia de representación legal del río Atrato como un sujeto de derechos, lo cual no se considera pertinente.

Si bien la Comisión de Guardianes tiene el deber de impulsar la implementación de toda la Sentencia T-622, por ser este el mecanismo directo para dar garantía a los derechos del río Atrato, y para ello debe propender por una articulación de las entidades de cara a que la implementación se dé bajo el abordaje integral de la problemática socioambiental del Atrato, las responsabilidades de articulación y direccionamiento de todo el gobierno desbordan este escenario de representación legal río.

No se considera acertado atribuir el requerimiento de articulación interinstitucional que ordena la Sentencia para la atención de la violación de todos los derechos fundamentales revisados, al cumplimiento de esta orden cuarta.

Los guardianes, como representantes del Atrato tienen por función primaria proteger los intereses autónomos del río, sin embargo, esa atribución no les genera de manera directa la competencia para direccionar la articulación de todo el Estado en temas tan diversos como el de defensa, salud, productividad, etc. Estas limitaciones de competencia legales del Ministerio de Ambiente, como cabeza del sector ambiental, a la hora de direccionar las demás carteras involucradas, hace que esa función articuladora sea limitada y se torne casi inocua. De igual forma, tal exigencia genera el riesgo de que la representación de los derechos de una entidad natural se convierta en el mero desarrollo de burocracia, en medio de la cual, la defensa de los intereses de río se vea desdibujada. Por querer darle un carácter más abarcante al liderazgo del Ministerio de Ambiente como Guardián estatal del Atrato, y por tanto buscando el protagonismo del río como ordena la Sentencia, se termina haciendo todo lo contrario, pues los intereses del río quedan difuminados en dicha burocracia.

Es la orden decimoprimera la que insta de manera concreta a generar esos mecanismos de articulación institucional dentro de todo el gobierno para atender la crisis humanitaria y ambiental en el Atrato y velar por la garantía de los derechos fundamentales de los pobladores. Por tanto, se considera que la CICH, como plataforma creada en cumplimiento de esta orden, e institucionalizada ya bajo el Decreto 749 de 2018 (modificado por el Decreto 62 de 2020) es el escenario propicio para generar tal articulación. Por tanto, la Presidencia de la República, como responsable de esta orden, y al mismo tiempo cabeza de la Comisión - junto al DNP como su secretaría técnica-, es la llamada a ejercer este rol de articulación. Esto va en plena sintonía con sus funciones legales y constitucionales como Jefe de Gobierno, lo que le permite direccionar de forma efectiva a todas las carteras involucradas, a diferencia de las limitaciones del Ministerio de Ambiente, quien se limita a prestar sus buenos oficios para el diálogo intersectorial.

Ahora bien, no es que el Ministerio de Ambiente no tenga deberes de articulación. Primero, como parte de la Comisión de Guardianes, de la mano con el Cuerpo Colegiado, debe ser escuchado por los demás sectores y tener un lugar dentro de los procesos de implementación de las diferentes órdenes; y Segundo, el Ministerio de Ambiente en su condición de demandado y responsable de liderar la orden quinta del fallo, tiene el deber particular de articular las instituciones del sector ambiente y los demás actores vinculadas en esta, para así garantizar que el plan de acción de descontaminación del Atrato se implemente en debida forma.

Sin embargo, como se ve, se trata de competencias diferentes, y este panel analiza que la confusión entre las funciones de representación legal del río, las de liderazgo de la orden quinta en temas ambientales y conexos, y la de articulación del gobierno en todos sus sectores y niveles, está trayendo la consecuencia de que no se logren especificar y ejecutar de manera precisa ninguna de estas funciones, y, por tanto, tampoco se logren reportar así dentro de los informes.

Por lo anterior, se sugiere al Comité de Seguimiento redireccionar los requerimientos frente a las responsabilidades de articulación en estos tres niveles diferentes: (i) a la Presidencia de la República, como Jefe de Gobierno y coordinador del CICH, solicitar los puentes entre los diferentes sectores del gobierno a nivel nacional y propender por

su diálogo con los niveles regionales y municipales, dando cuenta particularmente de la puesta en marcha de la orden décimo primera; (ii) al Ministerio de Ambiente, en su rol de líder de la orden quinta, y como cabeza del sector ambiental, solicitar la articulación entre las autoridades del sector y las conexas para la efectiva puesta en marcha del plan de acción de descontaminación del Atrato; y (iii) a la Comisión de Guardianes, en su rol de representantes del río Atrato, solicitar el deber de defensa de sus derechos particulares.

1.4. Debida implementación del enfoque biocultural

Puede decirse que el proceso de formulación del plan de acción de la orden quinta significó un gran avance en la gobernanza ambiental y los ejercicios de construcción colectiva, partiendo de una alta participación de los guardianes comunitarios del Atrato y las comunidades de base. Ahora bien, esto no es suficiente para considerar que las acciones que se han venido desarrollando después de ello cuenten con un adecuado seguimiento al enfoque biocultural.

Valga recordar lo señalado por la Corte frente a estos derechos:

> *"Los denominados derechos bioculturales, en su definición más simple, hacen referencia a los derechos que tienen las comunidades étnicas a administrar y a ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, estos derechos resultan del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente*." (Subrayado propio) C. Const. Sentencia T-622/2016.

De las acciones descritas y los proyectos presentados no es claro que sean específicos, reforzados y diferenciales para atender el enfoque biocultural de los derechos de las personas, la situación de desigualdad socioeconómica y daño ambiental, y que respondan al mandato judicial, diferente a las acciones que a las diferentes entidades les corresponden por asignación de la ley.

Por ejemplo, en muchas de las actividades descritas no se ve la manera en la que se busca atender los diversos vínculos de las comunidades con sus territorios, los significados culturales de las actividades productivas, los saberes ancestrales asociados, las representaciones espirituales e identidad con sitios de interés cultural o sagrado.

Para lograr la inclusión del enfoque biocultural es necesario garantizar una participación efectiva de las comunidades en los procesos de implementación. A su turno, sin el reconocimiento de las comunidades como autores autónomos y con autogobierno en sus territorios, su participación va a ser limitada y marginal. Es lo que ocurre cuando las comunidades sólo son vistas como población objeto de los programas y acciones, pero no como sujetos de los mismos.

En ese sentido, el Informe no da cuenta de una estrategia amplia de participación con las comunidades, de tal manera que se pueda hacer seguimiento a su efectividad. La línea de gobernanza ambiental territorial podría proveer este abordaje integral, no

obstante, en vez de dar una ruta de la forma en que participarán las comunidades en el proceso de implementación de los planes de acción y de la Sentencia en general, relata acciones puntuales de educación ambiental y resolución de conflictos, que, si bien son importantes, no se ve el ejercicio de transversalidad de los mismos.

Por otro lado, se reconoce que el Ministerio de Ambiente acudió al Equipo Asesor consultando de manera particular, "¿Cómo lograr la participación de las comunidades locales {en todo el proceso de restauración ecológica}?" (pág. 214), lo cual se valora como positivo.

La única entidad en contestar fue la Universidad de Córdoba quien se refirió al diálogo de saberes como un elemento que habría que respetar (Tabla 33). Es importante partir de este diálogo como lo indicó la universidad, pero a la vez no se deben ignorar las asimetrías de poder que se dan dentro de este. En varias oportunidades dicho diálogo de saberes es usado para obtener información de las comunidades, pero no para tenerlas como actores determinantes dentro de la implementación de la política pública, lo cual lleva a quedarse en el punto de propiciar espacios o reuniones con participación compartida, pero sin un alcance mayor en las determinaciones tomadas.

A la vez, se considera importante para hacer un seguimiento preciso al cumplimiento del enfoque biocultural, que se puedan generar indicadores sobre estos, a partir de la experiencia en campo y que permitan medir la efectividad de la participación de las comunidades. No se desconoce que la investigación biocultural y la identificación de indicadores es un área de reciente reconocimiento a nivel internacional y nacional. Sin embargo, no hay registro de que las entidades responsables estén desarrollando esfuerzos enfocados y sostenidos en esa dirección para llenar el vacío existente en el cumplimiento de la sentencia T-622.

1.5. Frente a la forma

El VII Informe de Avance contiene información relevante sobre las acciones desarrolladas para dar cumplimiento a la Sentencia, en especial se valora, que esta vez fueron entregados los anexos del informe, lo cual permitió precisar mucha información. Sin embargo, se considera que este es innecesariamente largo, se torna de difícil lectura y es complicado extraer la información de interés.

La evidencia de la participación de las comunidades y su posibilidad de hacer un seguimiento efectivo a la implementación se hace casi imposible con la estructura que tiene el documento en la actualidad. Por ejemplo, el Informe contiene información importante para la hora de planear y ejecutar la implementación de las acciones, pero no para realizar su seguimiento. Tal es el caso de la presentación de la política pública que sustenta las acciones, en donde bastaría hacer alusión a las leyes, programas, planes, etc. sin necesidad de cortar apartados enteros de estos. Por ejemplo, está el caso de la política de economía circular.

De igual forma se reconstruyen procesos que exceden el periodo actual de evaluación y que por lo mismos ya han sido valorados, verbigracia, la reconstrucción de reuniones de diferentes instancias de la Sentencia.

Asimismo, se presenta información que no guarda relación directa con las sublíneas que se evalúan, en particular, fue reiterado frente a la información reportada por los municipios (Ejemplos: Pág. 51, 184). Se entiende que es importante plasmar lo que incluyen estos, pero se debe revisar si es pertinente al tema o no.

Igualmente, hubo información que se presentó de forma repetida en diferentes momentos. Por ejemplo, el proyecto de ley sobre la tipificación de delitos por acciones como la comercialización de materiales, ligadas a la extracción ilícita de minerales, la cual se reportó tanto en la sublínea de control al uso del mercurio y como en la de restablecimiento de cauces.

Finalmente, debido a que el Cuerpo Colegiado de Guardianes y Codechocó enviaron sus respectivos informes después de la fecha límite de recepción, estos no se lograron incluir en las explicaciones armónicas del informe. Si bien fue importante tenerlos como anexos al final, esto dificulta el entendimiento global de lo actuado.

Por todo lo anterior se sugiere, primero, hacer un mayor filtro a la información que se reporta, y segundo, hacer uso de apoyos gráficos dentro de los informes, tales como:

- Matriz unificada de seguimiento: en los términos que fue abordado previamente.
- Herramientas cartográficas: por ejemplo, la localización de los proyectos y actividades que están en ejecución y formulación, la distribución de los recursos por municipio, entre otros.
- Tablas: que hagan síntesis de información
- Gráficas: sobre el porcentaje de avance
- Líneas de tiempos: según los horizontes de inversión.

Todas estas herramientas de visualización ayudan, no solamente a los entes encargados del control y seguimiento, sino también a las propias entidades encargadas de la implementación y al público en general.

2. OBSERVACIONES SOBRE LA ARTICULACIÓN - COMISIÓN INTERSECTORIAL DEL CHOCÓ (CICH)

Partiendo de los comentarios sobre la distinción de los diferentes niveles y deberes de articulación, vale la pena comentar algunas cosas precisas, específicamente sobre la información reportada.

Frente a la articulación del nivel gobierno central, puede analizarse de los reportes que la CICH ha permitido el diálogo a esta escala nacional, propiciando la articulación principalmente entre ministerios. Ahora, debido al bajo nivel de involucramiento por parte de los entes territoriales, y de la sociedad civil, cabe preguntar cómo se está pensando fortalecer la articulación entre el centro y las regiones y la pretendida participación ciudadana. Si el Comité Territorial de la CICH es suficiente o vale la pena acudir a otras herramientas dentro de esta Comisión.

Si bien la CICH se estructuró como la visión del Gobierno Nacional sobre la problemática del Chocó, se considera necesario y conveniente que se incluyan representantes de la sociedad civil, representantes étnicos y representantes de entes involucrados en el cumplimiento de la Sentencia de río Atrato, para no incurrir en los ya históricos planes que se vienen haciendo desde los 80s, como Pladeicop y que no han involucrado a las comunidades, ni a los territorios ni a la sociedad civil y que, como

es evidente por los indicadores de pobreza multidimensional y NBI, no han resuelto los problemas o los han agravado. Es por tanto conveniente la presencia de entes regionales y de la sociedad civil en la CICH. Por otra parte, se considera que el funcionamiento de la misma, las actividades y los compromisos que se adquieran deben ser de público conocimiento por lo cual se insta a la CICH para que haga los ajustes correspondientes de acuerdo con la ley de transparencia. Lo anterior no es óbice para que hasta tanto se incorporen las entidades recomendadas, la CICH busque y logre resultados sobre la situación social, económica, humanitaria y ambiental.

A este mismo nivel de articulación nación-territorio, se relata que la Comisión de Guardianes puso en marcha una estrategia específica sobre el tema (pág. 26), lo cual se considera bastante positivo. Pero de igual forma se pregunta por el avance de implementación de esa estrategia, si se considera que está funcionando o no, y por ende cómo podría fortalecerse.

Por otro lado, aunque está bien mostrar la relatoría de las reuniones, se considera que el objetivo del informe VII respecto a la CICH y a todos los temas debe ser presentar avances técnicos lo cual no se refleja. Sobre este tema el informe no presenta las decisiones que se han tomado en las reuniones de esta Comisión.

Se presenta como avance importante la aprobación por parte del Comité Ambiental del direccionamiento para la CICH elaborado por el DPS, pero no se presenta en este aparte de qué se trata. En los anexos, hay una presentación con un Plan de trabajo en blanco y es confuso el mensaje de la adopción de este redireccionamiento estratégico presentando a la Secretaría Técnica de la CICH (pág. 10). El decreto 749 de 2018 que la formó ya sufrió una modificación (Decreto 063/2020) y se indica la posibilidad de otra.

Sin embargo, a la fecha, los resultados indicados en el informe VII son meramente procedimentales y de trámite, pero no se presentan avances estructurales respecto a las decisiones que se toman, a la implicación de estas decisiones sobre el cumplimiento de la Sentencia, ni a mecanismos para su implementación.

De acuerdo con información de pasados informes de seguimiento, se había anunciado que cada comité técnico dentro de la CICH iba a generar su propio plan estratégico, sin embargo, no ha habido reporte alguno sobre estos, más allá de lo señalado frente al Comité Ambiental. Se requiere entonces insistir en este tema, pues se considera que la CICH está funcionando en cuanto a su estructura y metodología de trabajo como un escenario de circulación de información y espacio de definición de la gestión intersectorial, sin embargo, se ve carente de un mandato programático concreto. Al respecto se sugiere que los planes de acción que se van generando de la T-622 sean los ejes de acción de los diferentes comités técnicos. De este modo, la articulación interinstitucional que se requiere para poner en diálogo las competencias divididas que tiene cada entidad con injerencia en cada acción de estos planes, pueda darse en el marco de este importante escenario ya constituido.

3. OBSERVACIONES SOBRE CADA LÍNEA DE ACCIÓN

3.1. Línea de mejoramiento de la calidad de vida

3.1.1 Control del uso de mercurio

El Informe reporta un avance en el diseño del "Protocolo para el manejo, almacenamiento y disposición final ambientalmente responsable del mercurio elemental de desecho" incluyendo la participación de diferentes actores. Esta acción se enmarca en el Plan Único Nacional de Mercurio. Sin embargo, la consolidación del protocolo depende de la retroalimentación de entidades ministeriales, sin cronograma o línea de tiempo definido; al indagar sobre el tema las entidades no se han comprometido con fechas específicas lo que limita el accionar de entidades públicas al hacer decomisos de este metal pesado, ante su peligrosidad, por tanto, este aspecto requiere atención urgente y no más dilación.

Se reporta repetidamente la acción interministerial para fortalecer la represión punitiva de la explotación ilícita de minerales, tipificando como delitos conductas vinculadas al uso del mercurio y la comercialización, beneficio y transporte de minerales de origen ilegal (pág. 43-44). Se menciona la presentación del Proyecto de Ley 059-20 para tipificar dichas conductas se valora como un paso fundamental en la dirección de fortalecer controles, pues sin estas medidas, los actores, particulares y funcionarios, que participan en la cadena delictiva, pueden seguir beneficiándose de la alta impunidad del sistema penal que hoy impera. Sin embargo, no se reporta, más allá de su radicación, qué discusiones o avances ha surtido el proyecto de ley en el trámite legislativo: en qué estado se encuentra, cuántos debates se han presentado y en cuántos se han aprobado. El papel del órgano ejecutivo no se circunscribe a radicar un proyecto de Ley sino a gestionar su trámite al interior del Congreso, exponer argumentos, debatir, aportar insumos que resulten a la postre en el mejor proyecto de ley posible que pueda materializarse sobre el tema y el VII informe no permite visualizar ningún trabajo del ejecutivo en este sentido.

Al inquirir sobre el tema en el Congreso de la República se constató que no se cuenta a la fecha con una ponencia, por lo que no se ha iniciado el análisis del citado proyecto de Ley. Adicional a ello la información que se tiene del Congreso es que el proyecto de Ley no ha tenido la gestión necesaria y por tanto se considera de difícil aprobación en el escenario actual, ante lo cual cabe la pregunta respecto a qué medidas diferentes se tienen previstas de no pasar el proyecto de ley citado?, lo cual no se plantea en el informe.

Sobre las acciones de control de minería ilegal, se harán recomendaciones en el acápite correspondiente.

También sorprende que dicho proceso no haya sido siquiera socializado y abierto a la retroalimentación por parte de actores de la sociedad civil para plantear mecanismos efectivos de investigación y sanciones de todos los actores involucrados en la cadena.

Similar comentario merece el establecimiento de responsables y procedimientos de seguimiento de las acciones previstas en el Decreto 0181 de 2020 de la gobernación del Chocó y su posterior reglamentación a través de Resolución 1170 del 18 de agosto

de 2020. Las “Acciones Pendientes”, descritas en pág. 49 indican que el Decreto no ha entrado en aplicación, aunque la situación de su operación no es completamente clara.

Las acciones de la gobernación de Antioquia en esta línea de acción no son notables (pág. 48).

Corpourabá registra en su PAI un proyecto que da alcance al fortalecimiento de la autoridad ambiental, pero sin enunciar qué se ha adelantado al respecto. Codechocó reportó destrucción con explosivos de maquinaria en San Antonio de Ichó en Quibdó, sin especificar fecha ni tipo de maquinaria. Así mismo la entidad informa de oficios a la Policía y a la Gobernación del Chocó con solicitudes frente al control de minería ilegal, en particular los municipios de la cuenca del río Quito, e insiste en las recomendaciones frente a: ejecución de acciones por parte de la Fuerza Pública contra la minería ilegal, la restricción a la comercialización del transporte, y la celeridad en los operativos de control (pág. 266, 268, 274). Si bien se comparten estas sugerencias, no es claro el aporte que ha hecho Codechocó desde sus competencias.

Solo dos municipios reportan acciones en el período, Atrato con cierre de entables mineros y Lloró con la formalización de barequeros artesanales (págs. 50-51). Sin embargo, en ninguno de estos dos municipios se puede establecer el alcance de estas actividades.

Por otra parte, se requieren acciones urgentes de atención frente a la demostrada contaminación con mercurio para evitar que la población continúe consumiendo peces contaminados con este metal, ya sean estos cultivados en pozas de antiguas explotaciones que usaron mercurio u obtenidos directamente de ríos contaminados. Se recomienda desarrollar acciones inmediatas que garanticen la seguridad alimentaria y que, por ejemplo, se inhabiliten y reemplacen los estanques de cultivo de peces que se construyeron en las zonas en donde se hizo minería con mercurio pues, como lo indicó la Universidad de Cartagena, los resultados de los peces de estos estanques tienen contenidos altos de mercurio y están siendo comercializados.

Si bien Colombia ya hace parte del Convenio de Minamata aún no ha presentado su plan de acción ante dicha Convención; si bien el plazo para esta actividad culmina en 2022, no se considera admisible que con la existencia de la Ley 1658/13 de mercurio que prohíbe el uso de este metal en la minería desde 2018 y con la existencia de un plan único nacional de mercurio, aún las acciones como el protocolo no se hayan desarrollado y las entidades competentes indiquen los pocos recursos asignados para implementación de acciones. En el Chocó específicamente, y en la cuenca del río Atrato y río Quito, su afluente, los altos niveles de contaminación registrados desde hace más de un lustro en personas, en peces, en sedimentos y en aire, requiere acciones inmediatas que no se han implementado. Vale mencionar que la falta de recursos no se considera un argumento válido al respecto habida cuenta la existencia de la orden décimo primera que obliga asignar los presupuestos relacionados con la sentencia. Vale preguntarse si las entidades competentes sobre el tema han presentado proyectos para ser financiados y, de ser así, por qué han sido rechazados por las entidades del gobierno nacional. Esto debe ser un aspecto de importancia para ser evaluado por el comité de seguimiento.

3.1.2 Restablecimiento de Cauce y Remoción de Bancos de Arena

Se considera muy importante el Plan de Acción del MADS para la restauración de la cuenca del río Quito. Se valora que este cuenta con fases definidas, identificación de áreas y estimación de costos, sin embargo, el proyecto no está disponible para revisión en los anexos. Por lo cual quedan las preguntas sobre quién lidera, quién participa, quién elabora y de dónde salen los 6.500 millones del Proyecto, que en el texto pasa a ser consultoría. Adicionalmente, no es claro si las siguientes fases posteriores a la Fase I (eliminación del factor tensionante) dependen de esta o se podrán adelantar de forma paralela.

Sobre el tema se efectuó una reunión específica en la que aportaron insumos tanto entidades como Codechocó y el IIAP, como las Universidades del Reino Unido que han venido apoyando a los guardianes del río Atrato y WWF que presentó los resultados de análisis morfológicos, geoquímicos, hidrológicos, químicos y geológicos que se hicieron en el marco del proyecto GEF de Conservación de Biodiversidad en paisajes impactados por minería en el chocó biogeográfico. Los resultados de esta reunión no se presentan y en ella se planteó que hasta tanto no se tuviera una visión clara del tema hacer inversiones como las del proyecto indicado -del que no se conocen detalles- pueden resultar en inversiones perdidas. Se recomienda iniciar acciones, pero con un norte claro.

Por otro lado, se destaca que la restauración enfoca solamente factores biofísicos de la cuenca del río Quito (pág. 52 y 53), dejando de lado una noción de restauración biocultural, lo cual implicaría determinar e identificar acciones que contribuyan a restablecer las relaciones de las comunidades afrodescendientes e indígenas con el río. Las comunidades se mencionan solo hasta la fase III como población local y se toman en cuenta para “que las decisiones colectivas tengan más probabilidades de éxito”. Sin embargo, no es posible establecer que las comunidades participarán en la toma de decisiones y la definición sobre cómo desarrollar los procesos de rehabilitación ecológica.

Dado que en otro aparte se indica que “se está terminando de estructurar el Proyecto” (pág. 53), se solicita que, de ser así, se incluya el enfoque biocultural que involucre las comunidades para trabajar en la restauración de las relaciones bioculturales de las comunidades con la cuenca. Esta acción es oportuna y necesaria para el proceso de obtención de la financiación del proyecto (pág. 53). Indicadores de restauración biocultural son relevantes en cada fase, incluida la de Evaluación y Monitoreo. Adicionalmente, que se retomen las recomendaciones efectuadas en la reunión específica sobre el tema arriba indicada y se implementen a corto plazo.

3.1.3 Mantenimiento del río Atrato y sus afluentes

Mindefensa reporta la entrega de embarcaderos flotantes. Sin embargo, estas son acciones que se vienen reportando años atrás de forma repetitiva por este Ministerio desde los primeros informes de seguimiento, sin que se vea un accionar contundentemente por parte de esta entidad.

Frente a ese punto se menciona que dos de los embarcaderos fueron entregados en Carmen de Atrato, sin embargo, surge la inquietud porque en este punto el río Atrato no es navegable. Las mismas comunidades consultadas de la región no dan cuenta de ninguna infraestructura de esa índole. Se recomienda que el comité de seguimiento haga las verificaciones de lo efectivamente construido, solicite a las entidades ajustar

y actualizar la información y que se establezca una rigurosidad en el reporte de acciones del período reportado.

Se valora de forma positiva que municipios como Atrato, Lloró y Quibdó emprendan acciones de limpieza y destronque permanente de sus afluentes. Esto permite garantizar el derecho a la libre movilidad de los pobladores y de mantenimiento del río Atrato.

3.1.4. Remediación de zonas con mercurio

Se habla de la posibilidad de acudir al programa Oro Legal de la USAID para gestionar recursos, específicamente, para el plan de restauración del río Quito. Se hace pertinente el seguimiento para ver que efectivamente se hayan podido presentar las acciones contempladas en dicho plan, en especial la elaboración de los TdR para la consultoría del proyecto anunciada. Al respecto las organizaciones constatamos que si bien el proyecto Oro Legal que inició operaciones desde 2016, adelantó acciones de restauración de zonas degradadas por minería en la cuenca, antes de expedida la Sentencia, ya se encuentra a un mes de finalizar acciones y ya no está haciendo intervenciones. Por ello plantear alguna perspectiva de trabajo a futuro carece de sentido. Se recomienda que se solicite al programa informe si adelantó acciones relacionadas con remediación de zonas con mercurio pues el conocimiento que se tiene del programa es que éste reconformó áreas morfológicamente e hizo acciones de restauración ecosistémica sin adelantar acciones relacionadas con el manejo del mercurio; de constatar este hecho no tendría validez presentar acciones de este programa en este acápite.

También se estima pertinente conocer cómo han sido analizados los resultados de medición de concentraciones de mercurio y otros metales pesados en los estudios que han adelantado la Universidad de Córdoba y la UTCH, de cara a direccionar de forma precisa las acciones de remediación en este componente.

3.1.5 Restauración de otras zonas afectadas

El MADS enfoca su acción en un proyecto para restauración y/o rehabilitación ecológica de 300 hectáreas. Este proyecto contempla procesos ecosistémicos y provisión de bienes y servicios ambientales para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades bajo la estrategia de REDD+ propuesta para focos de deforestación y zonas de frontera agropecuaria. Estos proyectos incluyen acciones para la restauración de conectividad ecológica y la disponibilidad de bienes y servicios ambientales, además de que identifica la necesidad de atender la afectación de derechos étnicos de las comunidades en la cuenca del río Atrato. Su énfasis es fortalecer capacidades locales y fomento de alternativas económicas con base en especies locales (pág. 62).

Se recomienda que, en la determinación de los lugares escogidos para reforestación, las especies frutales nativas escogidas y la forma de participación de las comunidades dentro del proyecto, entre otros aspectos, se sigan las relaciones ancestrales de las comunidades con el río y sus territorios.

En este acápite podrían referenciarse las acciones adelantadas por el programa Oro Legal, con la salvedad de que el proyecto ya finaliza y que no se abordó el tema del mercurio. Vale mencionar que es necesario que las entidades públicas competentes

incorporen los resultados de ese proyecto y establezcan planes de acciones articulados con las comunidades en donde se desarrollaron para evitar que vuelvan a ser objeto de explotación minera y para que la restauración efectuada continúe de manera efectiva. Se recomienda que en el próximo informe se presente un análisis del programa oro legal sobre el tema en particular con análisis del estado de las áreas intervenidas y un programa de continuidad de acciones y que éste se incorpore en el plan de acción de la orden quinta, con las acciones y recursos correspondientes.

Corpourabá enlista algunas acciones en su línea estratégica para conservación de biodiversidad y servicios ecosistémicos, incluyendo proyectos y programas que la desarrollan. Es positivo que se determinen las acciones y los presupuestos disponibles para ellas en el cuatrienio. Vale la pena revisar que las acciones y las metas allí propuestas vayan en la misma dirección de las acciones y metas del plan de orden quinta. Ahora bien, como no se especifica en qué estado se encuentran las acciones y el detalle de las mismas, resulta imposible determinar el cumplimiento o no del enfoque biocultural y la participación de las comunidades dentro de las mismas iniciativas.

La adopción de los parámetros de los servicios ecosistémicos y conservación de la biodiversidad conlleva un énfasis en la restauración y rehabilitación de procesos biofísicos. Este énfasis excluye el enfoque biocultural de la Sentencia T-622. En este y otros casos es observable que los estudios y evaluaciones se realizan por expertos ajenos a las comunidades que, si bien pueden aplicar métodos validados por la academia, excluyen los sistemas de conocimiento y las cosmovisiones de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En el contexto de estos pueblos, las decisiones observan protocolos y prácticas necesarias para garantizar su legitimidad y renovar sus relaciones con la naturaleza, sus ríos y bosques. Por lo cual, se invita a especificar las garantías de participación y el reconocimiento de las relaciones de las comunidades con sus contextos bioculturales, o que los significados culturales, sociales y espirituales con sus bosques y ríos estén siendo tenidos en cuenta.

El municipio de Lloró fue el único en reportar acciones, mediante la siembra de 5.000 árboles en el marco del Plan Artemisa del Ejército Nacional.

3.1.6. Tratamiento de Aguas Residuales

No se reportan acciones de ninguna índole desde el nivel central. Sólo Corpourabá reporta un proyecto en este tema incluyendo al municipio de Cañasgordas, Mutatá y Abriaqui. Codechocó no reporta acción alguna. El municipio de Lloró reporta una lista de proyectos, pero no hay indicaciones de seguimiento. Vigía del Fuerte hace referencia a Unisafas repitiendo parágrafos y sin poder especificar que son unisafas; al consultar se intuye que hace referencia a “Unidades Sanitarias Familiares”, sin embargo, se debe aclarar el tema y se recomienda que los informes cuenten con glosario de términos que permita dar claridad. Ningún otro municipio reporta proyectos, programas o acciones.

En este sentido, no se hace referencia a la articulación solicitada por el Comité de Seguimiento en el sexto informe, la cual requiere “incluir puntualmente los recursos y actividades para cada sublínea y actividad” en relación con el Contrato de Préstamo 3610/OC-CO con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “Todos somos pazcifico”. Es importante una articulación clara en cuanto a los recursos de este proyecto y a los definidos en el plan de acción de la orden quinta, incluyendo un

seguimiento detallado a los avances e indicadores en el marco del cumplimiento de los compromisos de la Sentencia T-622/2016.

En lo asociado a saneamiento básico el Viceministerio de Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, debe designar un responsable de las acciones, implementar las actividades establecidas a corto plazo en el Plan de Acción de la orden Quinta y su hoja de ruta, y cumplir con las metas establecidas relacionadas con las acciones y/o proyectos de saneamiento básico. Este Ministerio debe articularse con las diferentes actividades ya planteadas por Corpourabá, Codechocó en sus planes de acción Integral 2020-2023, las alcaldías y las empresas de servicios públicos. Asimismo, deberán asignarse los recursos financieros adecuados para la implementación y el seguimiento de lo establecido en el plan de acción, acorde con lo establecido en la orden décimoprimera de la Sentencia.

Es importante, como lo solicita el Comité de Seguimiento en el Sexto Informe de Seguimiento, que los futuros informes contengan la información sobre servicios públicos en forma parametrizada para poder evidenciar avances en cada semestre, de acuerdo con la solicitud de la Corte Constitucional y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En complemento al punto anterior, es necesario hacer un seguimiento a los indicadores y metas de las acciones de esta Sublínea del Plan de acción de la orden quinta. Se sugiere que los indicadores incluyan información de la cobertura de población en porcentaje, tanto en los municipios accionados como no accionados, el alcance y los objetivos de los proyectos piloto (para el caso de residuos sólidos) para contar con variables de impacto que complementen la medición de los indicadores, según lo establecido por las mesas técnicas durante el proceso de construcción colectiva del plan de acción.

No se da respuesta a las observaciones del Comité de Seguimiento en el sexto informe en cuanto a imprecisiones en el diagnóstico de población y fuentes receptoras de aguas residuales.

Por otro lado, las organizaciones firmantes de este concepto consideramos inadmisible, que, si el objetivo de la Sentencia es proteger el río y descontaminarlo, las acciones planteadas para saneamiento básico en el plan de acción de la orden quinta y su hoja de ruta tengan un horizonte de cumplimiento de 20 años, como se observa en la ampliación de las redes de alcantarillado y la construcción de PTARs. Se considera que se deben apropiar los recursos para que en un plazo no mayor a 5 años se hayan completado esas acciones, tanto para el alcantarillado y tratamiento de aguas residuales como para el manejo de residuos sólidos. La priorización de Quibdó como capital del departamento y centro poblado más grande no da espera en el tiempo; se anota que, de acuerdo con información consultada el programa de Pazcífico plantea acciones que no llegan al 100% de la cobertura de alcantarillado y que la PTAR no se encuentra financiada en su integridad.

3.1.7. Soluciones para el Manejo de Residuos Sólidos

A nivel regional solo Corpourabá reporta un proyecto de gestión urbana y rural, pero no se puede establecer su alcance o características.

Los municipios que reportan acciones son: Lloró con el reporte de búsqueda de financiación para una celda transitoria, Atrato con actividades generales y medidas para instalación de canecas públicas, y Quibdó con jornadas de recolección de residuos sólidos en las orillas de los ríos.

No es claro que las acciones reportadas corresponden a acciones emprendidas por las entidades como parte de un plan de acción en cumplimiento de la Sentencia T-622. No se desconoce la importancia del cumplimiento de estas funciones en materia de ambiente, pero resulta interesante que se presenten como resultado de la Sentencia; se considera que la Sentencia pretendió requerir a las entidades que se dinamicen procesos como ese, se designen los recursos y se intervenga a corto plazo.

Todas las acciones relacionadas con el manejo de residuos sólidos están planteadas para ser realizadas a mediano plazo y la ampliación y adecuación de rellenos están planteadas para 20 años. El horizonte no es consistente con el objetivo de la Sentencia de mejorar la calidad de vida, se considera que estos tiempos deben ser reducidos como mínimo a la mitad.

3.1.8. Control de la explotación ilícita de minerales

El Ministerio de Defensa reporta acciones de represión contra la minería ilegal en lo que se había recorrido de 2020. Sin embargo, se presentan cifras escuetas, sin precisar el lugar, el tiempo, y menos sobre su alcance o efectividad. También se enuncian la realización de labores investigativas, pero sin ningún tipo de especificidad. Parece el relato de competencias sobre la materia, y no un reporte sobre la ejecución de las mismas, y menos bajo un estricto plan de acción.

Por otro lado, se vuelve a mencionar la iniciativa legislativa para penalizar conductas vinculadas a la minería ilegal ya analizada; esta iniciativa se enfoca en el fortalecimiento de los instrumentos jurídicos para brindarle al Estado herramientas penales, administrativas y sancionatorias para luchar con la criminalidad, contrarrestar la explotación ilícita de minerales en los ecosistemas, reducir daños ambientales, reducir impactos sociales y económicos, y demás actividades relacionadas con la exploración, explotación, transporte y comercialización.

Adicionalmente se informa de la iniciativa de un Proyecto de Decreto para crear una Comisión Intersectorial contra la explotación ilícita de minerales y sus actividades conexas coordinada por MinDefensa y MinEnergía; no se aporta el borrador del citado proyecto de decreto por lo que no es posible hacer aportes sobre el tema. Tampoco fue una actividad socializada con actores de la sociedad civil.

Al respecto se tiene que en recientes análisis efectuados sobre criminalidad y corrupción asociados con la minería ilegal se han identificado como los principales factores de riesgo temas más estructurales que inciden sobre este fenómeno y que deben ser abordados de manera integral que los planteados en el proyecto de Ley presentado por el gobierno nacional. Los factores reconocidos fueron: i) La baja capacidad institucional para evaluar y hacerle seguimiento al fenómeno, ii) la insuficiente transparencia de las entidades competentes en las actuaciones administrativas frente a la minería que está en tránsito hacia la legalidad y aquella que cuenta con instrumentos de manejo y control minero ambiental lo que aumenta el riesgo de corrupción iii) la debilidad e insuficiente articulación de los sistemas de información

con que cuentan las diversas entidades que tienen competencia en el proceso de toma de decisiones para controlar las actividades ilegales, iv) la debilidad en el control estatal integral en territorios como el pacífico -en especial en el Chocó- y por el contrario el control territorial de actores armados -Grupos Armados Organizados GAO- que ejercen directamente la minería ilegal en grandes operaciones mineras de alta visibilidad y representación territorial, v) el enfoque en acciones de fuerza sin presencia a largo plazo y, vi) la normatividad insuficiente. Como se ve, los aspectos normativos se requieren, pero existen otros aspectos que pueden y deben ser mejorados.

Por otra parte, en el informe de cumplimiento se registran diferencias entre los planes y acciones de trabajo del MinDefensa y los mandatarios regionales, por ejemplo, Istmina y Unión Panamericana lo cual denota que las autoridades municipales y el Mindefensa no coinciden en la estrategia contra la minería ilegal y no se vislumbran vías de acuerdo ni instancias para una eventual solución.

Es de resaltar que algunos de los puntos llevados de presente por los citados alcaldes municipales son aspectos que los Guardianes del Atrato reiteradamente han puesto sobre la mesa en los espacios de diálogo sobre la orden sexta de la Sentencia. En particular, los alcaldes insisten sobre la necesidad de articular oportunidades laborales diversas para promover la sustitución de oficios, así como proponen la no criminalización de motores usados en la actividad de minería artesanal, sino generar tratos diferenciados y concentrar las fuerzas investigativas y punitivas en los actores de la cadena de comercialización del oro ilegal.

Las acciones de control de minería ilegal -del resorte de este Ministerio de Defensa- son de carácter imperativo, del plazo inmediato y además son condicionantes para la efectividad del resto de acciones del plan de descontaminación pues carece de sentido estar efectuando descontaminaciones asociadas a minería en los ríos si persiste la actividad generadora del impacto y lo mismo ocurre con las acciones de recuperación de la morfología del río y de sus funciones ecosistémicas. Por ello las acciones de control de la minería ilegal deben ser inmediatas y efectivas. Recientes visitas efectuadas y reportes sistemáticos de las comunidades y de los Guardianes del río Atrato, así como intervenciones del Ministerio de Defensa en las reuniones de seguimiento, dan cuenta de la baja efectividad en el control de la minería ilegal.

Adicionalmente, no está claro cuál es el plan integral al que se alude, pues el plan "Y*o me Comprometo con el Atrato"*, presentado por el Ministerio de Defensa debe articularse con las acciones de las demás entidades. Nuevamente se resalta el carácter imperioso que dio la Corte al control de estas actividades. Y particularmente, no se ha dado reporte alguno por dicho Ministerio sobre cómo participaron las comunidades en la elaboración de ese plan y cuál es su enfoque.

Preocupa que el Ministerio manifiesta que "no existen proyectos de inversión o recursos a priorizar para el cumplimiento de la Sentencia T-622" (pág. 76). Esto alerta por el bajo compromiso del ministerio, no solo con la implementación de una orden judicial en sí misma, sino además por la falta de compromiso en atender uno de los flagelos más lesivos a nivel regional y nacionales como es la minería ilegal y el desconocimiento de la Sentencia, habida cuenta que la orden decimoprimera indica que la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y el DNP deben asignar los recursos para el cumplimiento de la Sentencia.

Finalmente, preocupa el hecho de que se muestre la denuncia ciudadana como el canal para el trabajo efectivo de la Fuerza Pública. En los diferentes espacios con los Guardianes del Atrato sobre la orden sexta, se ha puesto de relieve los críticos contextos de seguridad que se viven en los territorios, los grandes riesgos de amenazas y asesinatos a líderes sociales y la poca confianza que ha generado esos canales institucionales al ser poco efectivos en sus resultados, pero sí muy disparadores de los riesgos personales y colectivos. Adicionalmente, es inadmisible que se alega la necesidad de una denuncia ciudadana frente a un hecho notorio, abierto y público como lo es la extracción ilícita de estas magnitudes, que tanto la Armada, el Ejército y la Fuerza Área en su trabajo en la región pueden dar cuenta de su existencia, y operar frente a un típico caso de flagrancia.

Todo lo señalado anteriormente lleva a alertar que el Ministerio de Defensa no ha acatado las instrucciones hechas por el Comité de Seguimiento ni por el Tribunal de Cundinamarca en estos ya 3 años y medio de implementación del fallo, y que la orden se encuentra en un estado crítico de incumplimiento, lo que a su turno pone en riesgo la efectividad de las acciones de las demás órdenes. Se recomienda conminar al Ministerio de Defensa y las entidades públicas competentes con el seguimiento y control de la actividad minera ilegal, que diseñen e implementen estrategias estructurales para prevenirla y tomar las medidas tendientes a su erradicación, con énfasis en el departamento del Chocó, en cumplimiento a la orden sexta de la Sentencia T-622.

Se considera además que requiere un plan de acción más integral que las solas acciones de fuerza y que excede el plan de acción presentado por Mindefensa, por lo que se recomienda su revisión, ajuste e implementación.

3.2. Línea de planificación y ordenamiento del territorio

No se relacionan avances asociados a las acciones definidas en el plan de acción de la orden Quinta relacionadas con este tema. Se considera que, dadas las particularidades del territorio, habitado en su mayoría por grupos étnicos propietarios colectivos de la tierra y con mandatos específicos de protección el ordenamiento territorial es necesario adelantarlo a corto plazo por lo que se conmina a adelantar acciones en este sentido.

Se considera por otra parte que este territorio debe contar con visiones de largo plazo tipo Evaluaciones Ambientales Estratégicas que permitan analizar las perspectivas de desarrollo articulada con las visiones de etnodesarrollo de los pueblos que habitan el territorio, por lo que se recomienda incluir esta actividad en el plan de acción y hacer las apropiaciones de recursos para su desarrollo.

3.2.1 Ordenación y Manejo Cuencas Hidrográficas;

Tanto en la formulación de los POMCA como los PORH no se reportan avances. Se enlistan los priorizados de acuerdo a resoluciones que en el caso de los PORH fueron proferidas por Resolución 105 de febrero de 2017, es decir, llevan 4 años en elaboración por parte de CODECHOCO, pero no tienen avances en este periodo de tiempo (Pág. 77 y 78).

El municipio del Carmen de Atrato registra apoyo en formulación del plan de manejo del área protegida DRMI de la Cuenca Alta del Río Atrato, sin embargo, Codechocó no

da cuenta del estado actual de ese instrumento de manejo. Por su parte Medio Atrato presenta la codificación hidrográfica de los ríos que hacen parte de su jurisdicción, pero no registra acciones o proyectos.

3.2.2 Ordenamiento Forestal

Esta sección es bastante precaria en información. No se registran acciones a nivel nacional y regional. Carmen de Atrato habla de gestión financiera para emplear esquemas de pago por servicios ambientales (Pág. 78). Medio Atrato referencia el conocimiento sobre el Plan de Ordenación Forestal implementado por Codechocó en agosto de 2016 mediante Acuerdo 004, sin embargo, se limita a informar sobre la tipología de área y los usos estipulados, pero sin referir a acciones desarrolladas.

3.2.3. Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial a nivel nacional registra datos sobre acompañamiento técnico a 4 municipios: Acandí, Atrato, Lloró, y Río Quito. Se describen situaciones sobre otros municipios en los que no se pudo continuar el acompañamiento como en Bagadó. Luego se presenta un balance sobre el estado de la revisión de los EOT, indicando si ésta fue aprobada o no en los municipios y si surtió el proceso de concertación con la autoridad ambiental. Los resultados son mínimos en este tema, una tabla mostraría el poco avance de estos procesos y las permitiría indagar por las razones de ello e implementar los correctivos del caso. Las propuestas que hay para avanzar en este tema son vagas o no tienen que ver con el tema (Página 82 – 88). Por otra parte, se anota que el ordenamiento territorial municipal y departamental debe articularse con los planes de etnodesarrollo de las organizaciones étnico-territoriales en sus jurisdicciones, dado el carácter legal que estos instrumentos tienen.

Acandí presenta información sobre recursos destinados a la implementación del plan generación de gestión del riesgo de desastres y de la generación de alertas tempranas; Carmen de Atrato presenta acciones desvinculadas de la materia.

3.2.4 Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo;

Esta línea no está presente de manera explícita en el plan de descontaminación. No se especifica si hace parte de otro plan.

En este punto desde la ANT se presentan los procesos de litigio en curso o implementación en el marco de la restitución de tierras. Se destaca la situación en el municipio de Unguía, para el amojonamiento y linderos del resguardo Indígena Dobida-Dogibi, territorio ancestral Eyákera. A pesar de la decisión judicial del Juez Primero Civil Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, el proceso no se concluye. La intervención técnica no se lleva a cabo primero por emergencia sanitaria y luego porque los recursos asignados para la actividad son de solo dos millones de pesos, una tercera parte de lo solicitado por la comunidad. En la precariedad de condiciones para movilización y marginación de las comunidades indígenas es inaceptable que el Juez decida mandar a la comunidad que acepte estas condiciones. En cumplimiento de la Sentencia T-622 que reconoce derechos bioculturales, la falta

de acción y diligencia de la ANT en este caso es violatoria de los derechos bioculturales.

Se valora que el municipio de Medio Atrato da cuenta del Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental (POTA) de COCOMACIA para periodo 2016-2027. Es importante el reconocimiento de este instrumento propio del Consejo que hace la entidad territorial. No se muestran las acciones para articularse con este instrumento y los POT de los municipios con que se intersecta.

3.2.5 Ordenamiento ambiental del territorio:

A nivel nacional y regional se presenta el rezago de la gestión de CODECHOCO en la formulación de determinantes ambientales (pág. 104)

A nivel de municipios Medio Atrato se registra una serie de definiciones, pero sin ningún indicador de acciones (pág. 106). Los demás municipios no registran información alguna sobre el ordenamiento ambiental del territorio.

3.2.6. Planes de manejo de áreas, comunidades biológicas y especies de especial interés

No se reporta información específica sobre estos planes.

3.2.7 Ordenación de actividades productivas

Es notorio que las autoridades regionales y municipales no tienen registro de acciones en este importante renglón para la alimentación y la producción agropecuaria en la región (Pág. 107). Se valora positivamente la vinculación de la AUNAP a la implementación de la Sentencia T-622, sin embargo, está en una etapa muy inicial, prácticamente de diagnóstico.

3.2.8 Instrumentos propios de planificación

No hay ningún tipo de información que dé cuenta del accionar institucional para apoyar los procesos de ordenamiento para los consejos comunitarios y cabildos indígenas. Como se indicó anteriormente este es un asunto de capital importancia dado el carácter legal de los territorios colectivos.

3.3. Línea de producción sostenible:

Se observa que el reporte del avance de la orden séptima quedó subsumido en esta línea y no fue abordado ni de manera específica con profundidad, ni tampoco abarcando los distintos aspectos que este plan estructurado contempla. Vale recordar que la línea de producción sostenible es tan solo una de las cinco líneas de ese plan, por lo cual no se puede reducir el avance de dicha orden a la línea de producción sostenible.

Frente a este punto de avance de la orden séptima preocupa que se menciona las acciones por culminar el convenio 1299 entre el Ministerio del Interior e IIAP, sin embargo, el resultado de este fue el plan de acción estructurado al cual le queda pendiente la fase de concertación final, sobre la cual ni siquiera hay alusión dentro del fallo.

Se presenta como anexo el documento "SENTENCIA T – 622 DOCUMENTO ORIENTADOR PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA ORDEN SÉPTIMA MODELO DE GESTIÓN" (Anexo 3 Ministerio de Agricultura), propuesto por el DNP y adoptado por el IIAP dentro del Convenio 1299. Si bien es imperativo que algunas acciones se inicien de manera inmediata teniendo en cuenta las difíciles condiciones en las que se encuentran las comunidades, es necesario desarrollar el proceso de concertación del plan con las comunidades ajustando lo que sea pertinente, así como implementarlo para el seguimiento de las acciones de la orden séptima, lo cual es responsabilidad del Ministerio de Agricultura.

De manera amplia el MADR ha vinculado otros proyectos con financiación internacional que enfoca problemas ambientales del orden nacional en otros ecosistemas como el "*Fortalecimiento de la resiliencia climática de agricultores en las zonas del Atrato y Santurbán"*, suscrito entre el MADR, FAO y La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD. Su mención se basa en que incluye 100 beneficiarios en Bojayá.

Igualmente ha referenciado el *"Proyecto de Oportunidades Pacíficas"* con alcance en los municipios Carmen del Darién y Quibdó en la cuenca del Río Atrato (pág. 111 y 112), se rescata de este el enfoque diferencial hacia la mujer. También vincula el proyecto por el cual se reglamenta la producción, promoción, comercialización, transformación y consumo de los trapiches étnicos y la bebida ancestral viche del pacifico colombiano, en el marco de la ley 2005 de 2019 (pág. 112). Sin embargo, la inclusión de este último proyecto no está definido aún y tampoco es claro cómo se articulará con el Plan de Acción de la Orden Séptima, en las iniciativas sobre bebidas tradicionales.

La mención de estos proyectos no explica la vinculación de los gobiernos territoriales accionados directa o indirectamente con estos proyectos y el Plan de Acción de la Orden Séptima. En el informe solo aparece la comunicación con la Gobernación de Antioquia y sus municipios de Urrao, Frontino, y el municipio de Carmen de Atrato en Chocó. No está claro qué acción se desarrollará para vincular a las demás entidades territoriales accionadas, o si esa acción no está contemplada. Finalmente, la mesa técnica interinstitucional del Sector Agricultura reporta reuniones de la ADR que incluyen a la AUNAP y la ANT, pero no se reporta ningún resultado (pág. 115), salvo la propuesta de la AUNAP de iniciar un diagnóstico para la ordenación pesquera en el Atrato.

El plan de acción de la orden séptima aún no se concreta.

3.3.1. Negocios Verdes

Codechoco registra el Proyecto Manejo Forestal Sostenible en el Pacífico Colombiano Unión Natural y Proyecto "Contribuyendo a la Gestión Integrada de la Biodiversidad de la Región Pacífico de Colombia para la Construcción de Paz - GEF Pacífico" (Mosaicos de conservación Katíos), ambos enfocados a procesos productivos y negocios verdes. Es destacable que en la cuenca media del Atrato el primer proyecto se desarrolla en las subcuencas de los ríos Buey y Tagachi, en los municipios Quibdó y Carmen de Atrato. El proyecto se enfoca a capacitación en modelos de negocios verdes y gobernanza forestal. No se incluyen indicadores de cobertura, alcance, impacto.

Corpourabá registra el proyecto "Conservación y restauración del bosque bajo el esquema de PSA Etnias en jurisdicción de CORPOURABA – FCA". Este proyecto se

ejecuta bajo el esquema de “Pago por Servicios Ambientales en territorios de comunidades negras e indígenas en la jurisdicción de CORPOURABA incluyendo la cuenca del Río Atrato”. Este proyecto tiene un alcance sustancial en comunidades con proyección en 30 comunidades indígenas y 8 consejos comunitarios. El énfasis en estos proyectos es de conservación y restauración del bosque. La información suministrada da a entender que las comunidades participan como beneficiarias, pero no se detalla en qué medida participan en la definición de los objetivos del proyecto (pág. 121-123). Tampoco es claro que estos proyectos se inscriban dentro de un enfoque de conservación biocultural en función de garantizar los derechos bioculturales de las comunidades.

De los informes municipales, Carmen de Atrato registra actividades agrícolas productivas, asistencia y certificación. Sin embargo, el reporte se concentra en un monocultivo (aguacate HASS) en 200 hectáreas que vinculan 115 productores (actividad 1 y 4, pág. 124). El municipio Lloró refiere a emprendimientos verdes de mujeres afro e indígenas a través del apoyo a dos cooperativas. Se valora este trabajo, nuevamente resaltando el enfoque de género. El municipio pide apoyo para impulsar este trabajo; se sugiere tenerlas en cuenta dentro de las iniciativas de los planes de acción. Este aspecto sobre el que se manifiesta Lloró es determinante; los municipios, con sus exiguos presupuestos, muchos de los cuales les llegan con destinación específica, no están en condiciones de proponer o implementar acciones si no existen planes integrales que superen las condiciones que llevaron a la Sentencia y que estén debidamente financiados a corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, las acciones reportadas no adoptan el enfoque étnico ni biocultural, como se ha anotado en otros componentes. Su énfasis es una orientación de valor y empresas comerciales basadas en la biodiversidad. Se requiere partir de la definición de derechos bioculturales en el diseño y estructuración de proyectos.

3.3.2 Formalización Minera

MinMinas reporta acciones de capacitación para regularización minera. Se reportan Áreas de Reserva Especial (ARE) en dos municipios accionados (Acandí y Carmen de Atrato) y uno no accionado (Unión Panamericana (pág. 130). La cobertura de regularización es críticamente marginal.

Las dificultades en el proceso de regularización minera son mayúsculas y como se detalla en el informe en muchos casos no se ha logrado el contacto con los solicitantes (pág. 131).

Si bien la acción de regularización de las ARE es un mecanismo que depende del Ministerio de Minas, que como se ha visto ha sido muy marginal, este mecanismo no es suficiente para obtener la legalización por parte de los mineros, por cuanto dependen de la obtención de licencias ambientales temporales que hasta la fecha no han sido tramitadas ni obtenidas en articulación con las Corporaciones Autónomas Regionales. Con ello, el impacto de la medida de las acciones de formalización es insuficiente.

Tampoco se ve un trabajo institucional por llegar a aquellos municipios de la cuenca con conocidas dificultades en minería como Medio Atrato, Cantón de San Pablo, Lloró, Río Quito, Quibdó, entre otros.

Las ARE se han venido entregando a explotadores mineros independientes y no a nombre de los consejos comunitarios como estos han solicitado de tiempo atrás. Lo anterior, va en detrimento de la gobernanza del territorio y de un control efectivo, no solo por parte de las autoridades ambientales y mineras, sino de los propietarios comunitarios de la tierra.

Se solicita un efectivo enfoque diferencial en la política minera en el departamento, para generar medidas encaminadas a resolver las dificultades en los derechos mineros de las poblaciones locales, y no meramente a legalizar la situación de terceros sobre su territorio. Para esto, se recuerda la importancia de avanzar en la reglamentación del capítulo 5 de la Ley 70, en mora desde hace 18 años, que se había retomado desde 2018 pero no ha llegado a feliz término. Consultadas las organizaciones sociales y representantes del espacio nacional de consulta se informa que no hay avances al respecto, al margen de que fue un compromiso consignado en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno; la visión planteada por el gobierno es la de circunscribir el debate de esta reglamentación sólo a lo atinente con el derecho de prelación de las comunidades negras e indígenas, sin embargo, las pretensiones de las organizaciones van más allá de esto. Se recomienda avanzar sobre borradores ya construidos en la anterior administración y procurar apoyo de organizaciones internacionales mediadoras para buscar salidas a esta nueva parálisis en el proceso de reglamentación, para lo cual se requiere voluntad política. Lo anterior para prevenir una nueva frustración en esta reglamentación que incide directamente sobre el futuro del territorio.

- **Minería de subsistencia.**

De acuerdo con entrevistas efectuadas en varias alcaldías del departamento, los municipios indican los precarios recursos con que cuentan para realizar un seguimiento efectivo de la actividad minera y el cumplimiento y diligenciamiento de los formularios indicados en la plataforma GENESIS. Valga mencionar la dificultad adicional de diligenciar adecuadamente los formularios teniendo en cuenta las limitaciones de acceso a internet, la baja velocidad de navegación y los frecuentes cortes de energía. Los funcionarios designados para apoyar estos procesos no tienen capacidad operativa para verificar la veracidad de la información consignada, siendo por tanto un trabajo meramente formal. El volumen de mineros registrados en algunos de los municipios sobrepasa la capacidad de los funcionarios designados en las alcaldías que tienen otras responsabilidades adicionales a las derivadas de la actividad minera. El fortalecimiento de las autoridades locales es determinante para la adecuada implementación de los nuevos instrumentos tecnológicos.

Se reporta acción en asignación de recursos a municipios por efecto del Decretos Legislativos 574 de abril 15 y 798 de junio 3, Emergencia Económica, Social y Ecológica, con regalías por minería oro sin identificación de origen y comprende alimentación en especie, estrategias de comida servida, medios canjeables, auxilios monetarios y pago de servicios públicos. La Tabla 20 lista asignación de recursos y un total de 7225 mineros beneficiados cada uno con $120.000. Sin embargo, estos corresponden más a atenciones relacionadas con la pandemia, que, si bien atienden de manera marginal las necesidades impuestas por el Covid, no corresponden acciones estructurales tendientes a subsanar los objetivos de la Sentencia.

Por otra parte, no se identifica de qué tratan los proyectos relacionados con la resolución 40166 de 2020 que se muestran en la Tabla 21 (pág. 133). Se considera que todas las referencias a tablas deben explicar en el texto de qué se tratan y cómo se interrelacionan con el cumplimiento de los objetivos de la Sentencia.

- **Modelo de Negocio minero para las comunidades étnicas del Departamento del Chocó**

La Mesa Minera del Chocó viene desarrollando sus actividades de diálogo desde hace 8 años, por lo que no corresponde a acciones derivadas de la Sentencia. Adicionalmente, su efectividad en términos de solución efectiva de problemáticas minero-ambientales ha sido precaria y se ha constituido en un espacio de baja efectividad y asociado por las partes como un espacio de dilación de acciones de control y de resolución de problemas. Una mesa de este tipo debe contar con metas, indicadores, objetivos claros, metas mensurables, para que sea un espacio de diálogo efectivo. En el informe se reporta que están avanzando en la construcción del modelo de negocio minero para comunidades étnicas, sin embargo, no se describen los avances o el estado actual del modelo, no se anexa la propuesta, ni se menciona la fecha estimada de finalización del modelo (pág. 134-135).

Hasta la fecha la materialización de las licencias ambientales temporales es muy baja (pág. 137), por lo que el beneficio directo que se pretende es nulo. Se requieren inversiones significativas tanto para fortalecer el proceso de licenciamiento de las CAR involucradas en la Sentencia como el seguimiento efectivo de las obligaciones que se derivan de estas licencias.

Medio Atrato reporta la situación de permisos mineros en el municipio, y Lloró solo informa del registro en la plataforma GENESIS.

3.3.3. Aprovechamiento de especies y otros productos no maderables del bosque

MADS destaca el proyecto Gestión sostenible y resiliente de los ecosistemas estratégicos y la biodiversidad de las regiones Pacífico y Caribe de Colombia. El proyecto está siendo estructurado y la información suministrada responde a una orientación de valor y empresas basadas en la biodiversidad; al momento no es claro que recoja el enfoque biocultural de la Sentencia T-622 (pág. 139).

El reporte del municipio Medio Atrato enfoca exclusivamente la elaboración de productos para comercialización.

2.3.4 Agricultura orgánica para la producción de alimentos

El MADS vuelve a mencionar el proyecto “Oportunidades Pacíficas Mujeres Rurales” frente a Quibdó y Carmen del Darién ya mencionado en la parte inicial de la línea, detallando las organizaciones seleccionadas dentro de estos municipios. Se espera darle seguimiento a la implementación de este proyecto y el respeto por el enfoque biocultural dentro de la ejecución del mismo.

A nivel de los municipios, Quibdó registra actividades de agricultura urbana y aprovechamiento de residuos orgánicos también dirigido a mujeres, lo cual se vuelve a valorar de forma positiva. Aunque no hay datos de cobertura y alcances del proyecto.

Solo los municipios de Medio Atrato y Lloró informan de actividades agrícolas. El proyecto en Lloró involucra familias que trabajaban en una explotación minera mecanizada. El informe no detalla si esta nueva dedicación garantiza la sostenibilidad y continuidad de las familias en agricultura. Con esto se da cuenta principalmente de la vocación agropecuaria del municipio, no tanto de gestiones al respecto.

3.3.5. Agricultura y pesca artesanal responsable Marina y continental

El componente presentado por la AUNAP tiene un anexo donde están definidos los valores de inversión en 12 municipios de la cuenca, pero no se presentan en el documento. El informe no presenta todos los valores de inversión que están presentando las instituciones (pág. 145).

3.3.6. Emprendimiento

Solo hay información del municipio de Medio Atrato que lista los emprendimientos productivos, pero sin indicar el rol institucional frente a estos.

3.3.7 Productividad

Chocó no ha adoptado el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (pág. 164), por lo cual no ha habido acciones de extensión agropecuaria durante 2019-2020. En Antioquia existe un documento de PDEA, pero no ha sido aprobado. Sin embargo, no es claro que estas acciones sean parte de un plan de acción a partir de la Sentencia T-622 (pág. 147).

Los reportes de entidades municipales describen en Medio Atrato líneas de producción, pero no hay indicadores de impacto o cobertura, solo menciona apoyo en asistencia técnica. Similar descripción se encuentra en el municipio de Unguía. Las actividades no están articuladas dentro de un plan de acción. Registro fotográfico sobre talleres de capacitación y visitas a predios individuales sobre beneficio a pequeños productores con cultivos de verduras y hortalizas. Sin embargo, reporta que muchas de las familias migraron a otros sitios por razón de Covid 19 (pág. 156). Esto parece contradictorio pues no es lógico que las familias abandonen fuentes de alimentación y producción de comida en sus predios y prefieran la incertidumbre en otros lugares.

3.3.8. Turismo, científico, cultura y naturaleza

No hay acciones a resaltar en esta línea.

3.3.9. Vías para transporte de productos

Salvo la pavimentación de un tramo de vía en Lloró, no hay acciones a resaltar en esta línea. Este tema es determinante para la viabilidad económica de proyectos productivos en la región, sean estos fluviales o modo carretero.

2.3.10 Sistemas productivos sostenibles

El MADR presenta en extenso el proyecto a implementar en Santurbán y el Atrato. Se destaca la priorización hecha para esta región en virtud de la Sentencia.

En este proyecto, se aplica un enfoque sobre servicios ecosistémicos y conservación de la biodiversidad, el cual fue inaugurado con la Evaluación de Ecosistemas del Milenio del 2005 y la Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad caracteriza la aproximación del MADS. El énfasis se centra en la naturaleza como proveedora de recursos y servicios ecosistémicos, y en su contribución económica, aunque incluya otros valores. Este enfoque se refleja en la Estrategia del Riesgo Agroclimático previstas para dos proyectos, uno de ellos en Chocó. El proyecto contribuiría a proveer herramientas y metodologías de producción sostenible en el Atrato. Busca fortalecer capacidades de pequeños productores agropecuarios, instituciones participantes y preservación de prácticas y saberes ancestrales. Es destacable que enuncie la preservación de prácticas y saberes ancestrales, pero al mirar los productos, este componente no aparece claramente articulado.

Este proyecto se detalla en productos y actividades en torno a la denominadas agricultura resiliente.

En el producto 1 busca que los agricultores implementen prácticas agrícolas resilientes al clima y uso sostenible de los servicios ecosistémicos. Incluye diseño de diagnóstico, de medidas y la implementación de pilotos y la documentación respectiva. Aunque se indica la participación de las comunidades en el diseño, el proyecto no contempla enfoque o indicadores de restablecimiento de prácticas y saberes ancestrales de las comunidades. Así, la implementación de pilotos se orientará a la selección de sistemas productivos bajo las medidas de manejo sostenible, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático (pág. 159), sin incluir criterios bioculturales.

El producto 2 contempla los actores comunitarios. Es importante que esto no se haga bajo un enfoque extractivo sobre los saberes ancestrales, para extraer simplemente las prácticas que en el marco del enfoque institucional pueden ser implementadas (ver numerales en Actividad 2.1., pág. 160). Algunas prácticas podrían ser importantes no por los beneficios económicos, sino por la función de cohesión social y reforzamiento de relaciones de identidad con el río o el territorio, o con las comunidades que habitan el territorio.

La aplicación integral del enfoque biocultural en este proyecto no debería ser un obstáculo ya que se prevé la participación de las comunidades en el diseño de un modelo pedagógico para el desarrollo del sistema productivo en agricultura sostenible. (Actividad 2.2 pág. 160). Sin embargo, la estructuración del proyecto y la descripción de la participación de las comunidades no permite establecer que las comunidades van a tener autonomía para decidir sobre la incorporación de sus saberes, sus prácticas y objetivos. No hay registro de estrategias de participación de las comunidades en la cogeneración de objetivos y metas que incorporen sus preocupaciones más allá de preocupaciones por la generación de beneficios económicos. Como resultado se desconocen las cosmovisiones y valores de las comunidades y se profundiza la perspectiva de asumir la naturaleza, sus ecosistemas y su biodiversidad como proveedores de recursos y beneficios para las personas sin reconocer relaciones de responsabilidad y reciprocidad con el territorio. La activación de saberes y conocimientos ancestrales podría precisamente llenar está vacío.

El informe detalla las reuniones de articulación. De nuevo en la descripción de estas reuniones se revela que el énfasis es el fortalecimiento técnico de familias dentro de un enfoque de gestión integral de riesgos y resiliencia (pág. 164). No hay referencia al enfoque biocultural, ni se encuentran indicadores relevantes. Tampoco se refleja en las reuniones la capacidad de incidencia de las comunidades a las cuales se acude para socializar el proyecto ya definido con antelación. El proyecto se focaliza en familias del municipio Bojayá.

El proyecto describe las acciones de socialización y diálogo con actores locales institucionales y comunitarios. Entre éstos Mesa Indígena, Dederewa y Cocomacia, además de guardianes del Río. El texto menciona tres asociaciones de cabildos, pero no se precisan cuales (pág. 162).

3.3.11 Balsámica y otras bebidas artesanales:

Resulta interesante la iniciativa del MADR en torno a la patrimonialización de la bebida Viche en el marco del capítulo étnico de la Ley de la Panela. Es el reconocimiento de una iniciativa de la Universidad del Pacífico y el Ministerio de Cultura. Al parecer es el

proceso hacia la reglamentación del capítulo étnico de la ley 2005 de 2019 el que ha generado interés comunitario en la región. El reporte detalla amplia información sobre el proceso de reglamentación. Incluye amplia información descriptiva sobre los sistemas productivos del Viche en el Pacífico (pág. 167-176) pero no se precisa la relevancia de esta para el proceso de seguimiento. Máxime cuando no se detalle la relación precisa con el desarrollo del plan de acción, con lo cual podría ser información que corresponde al inventario de la oferta institucional regional del Pacífico.

3.3.12 Economía Circular

Se hace una descripción muy detallada de lo que es la política de economía circular (pág. 176-178). En cuanto a avances se menciona la instalación de una Mesa Regional de Economía Circular del Chocó, señalando las apuestas de esta, pero no los avances de la misma. Se observa que dentro de los actores de la mesa no se les da una debida cabida a las comunidades, a las negras no se las menciona y frente a las comunidades indígenas se aclara que es el representante de asuntos étnicos de la gobernación quien participa. Se incluye a los Guardianes del Atrato, pero no se especifica la proporción para la representatividad, en relación al resto de actores de la mesa que participarán en la formulación de los proyectos.

A nivel municipal hay una extensa información descriptiva de acciones de reciclaje en Quibdó en relación con las Fiestas Franciscanas. La información sobre Vigía del Fuerte no explica de qué se tratan las acciones.

3.4. Línea de gobernanza del territorio

3.4.1 Participación Ciudadana

Aunque es una línea transversal que implica garantizar que las comunidades ejerzan control de manera autónoma sobre sus territorios y recursos naturales de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones propias, este eje no se materializa completamente en otras líneas. Por ejemplo, definiciones centrales sobre proyectos que fueron decididos previamente a nivel central se llevan a las regiones para su socialización y operación mediante selección de familias participantes. Las comunidades no tienen otra opción que inscribirse en los programas previamente designados dada la situación de necesidad y precariedad en sus condiciones de vida.

Se registra la creación de otro espacio que combina DGIRH y SEP (pág. 186) para armonizar la línea Gobernanza del Territorio en el plan de acción mediante la Mesa de Gobernanza. En esta sección y bajo la información de municipios se repiten los datos ya suministrados en otras secciones. Por ejemplo, la CAM de Quibdó repite bajo el subtítulo plan de gestión social (pág. 188) lo descrito en las festividades de San Francisco. En esta sesión se habla de la necesidad de generar “conciencia sobre el valor de los recursos naturales” y la explicación remite a la sostenibilidad y servicios ecosistémicos (pág. 188), sin que haya referencia al enfoque de derechos bioculturales.

En las conclusiones (pág. 192) de esta sesión se repiten de nuevo elementos del programa gubernamental central de economía circular a escala municipal. Es claro que este programa a nivel municipal no adquiere adecuación o adaptación para responder al enfoque de diversidad biocultural previsto en la Sentencia T-622 (pág. 192-3). Esta parece una ilustración de la continuidad de vincular la oferta ambiental convencional como parte del cumplimiento de la Sentencia T-622 sin que en realidad se hagan ajustes sustanciales para ello.

3.4.2 Educación

Las acciones de las entidades nacionales y locales desarrollan actividades en educación, pero ninguna incluye de manera explícita el enfoque de la diversidad biocultural (págs. 192-194). Incluso se repite información aportada en otras sesiones, por ejemplo, la tabla No. 31 (pág. 197).

3.4.3 Fortalecimiento Institucional

En esta sublínea se destaca la acción del Mininterior en el que participan algunos Consejos Comunitarios, pero no se establece el alcance de esta participación y las acciones para garantizar la de otros Consejos y de los Cabildos Indígenas. Por la información suministrada y las acciones descritas es notorio que las organizaciones de las autoridades étnicas como tales no tienen apoyo alguno dentro de esta sublínea para su fortalecimiento institucional.

El anexo sobre el Cuerpo Colegiado de Guardianes muestra que las acciones de fortalecimiento institucional de las comunidades y organizaciones es fundamental.

3.4.4. Manejo de Conflictos

Se destaca a nivel nacional la acción del MADS frente al proyecto aprobado por el Fondo acción sobre transformación de conflictos por el agua. En esta sección se refiere explícitamente al enfoque biocultural para la prevención, manejo y transformación de conflictos. En este sentido sería necesario reconocer que hay comunidades cuyas relaciones con los cuerpos de agua no son exclusivamente en función de servicios ecosistémicos. El desconocimiento de otros significados y relaciones identitarios, culturales o espirituales de las comunidades con las cuencas, subcuencas y ríos debe ser tenido en cuenta.

Se sugiere que el ejercicio contribuya a la identificación de indicadores bioculturales a partir de la experiencia en campo y sobre la base de la participación de las comunidades (pág. 203). En la medida en que se preparan actualmente los términos de referencia esta recomendación es no solo pertinente, relevante, sino también oportuna.

3.4.5 Estrategia de Comunicación y Divulgación

Importante gestión. Fundamental la participación de los guardianes en la generación de estos materiales. Este podría ser parte de una segunda fase del Fortalecimiento Técnico y Administrativo a la Secretaría Técnica de los Accionantes de la Sentencia T-622 de 2016.

3.5. Línea de gestión del conocimiento y la información

3.5.1. Formulación e implementación programa regional de monitoreo en la cuenca del Atrato

En este séptimo informe solo se presentan los resultados relacionados con la implementación y mejora de la Red de Vigilancia para la Conservación y Protección de las Aguas Marinas y Costeras de Colombia-REDCAM en la que pretenden ser mejorada, sin presentar costos para esta implementación. Como se observa esta red tiene ámbito en aguas marino-costeras y para el caso se pretende mejorar las estaciones del Golfo de Urabá. Si bien esto, puede aportar al Programa regional de monitoreo de la cuenca del Atrato, las organizaciones firmantes consideramos que el

énfasis de monitoreo debe estar en el río Atrato y sus afluentes en zonas donde se ha presentado actividad minera reciente, las cuales se encuentran a más de 250 km del Golfo de Urabá. Al revisar el informe de 2019 sobre datos de mercurio de la REDCAM ni siquiera alcanza los valores mínimos de detección en el Golfo de Urabá.

El Ministerio de Ambiente y las CARs deben presentar cuál es el programa regional de monitoreo de la cuenca del río Atrato, cuál es el horizonte de implementación, cuáles es la estrategia de capacitación y de fortalecimiento de laboratorios para el análisis de los datos, y cuáles resultados se tienen a la fecha y sus análisis.

3.5.2 Selección y seguimiento de indicadores

El enfoque biofísico de los indicadores no permite incluir indicadores bioculturales. Aunque se menciona el tema socioambiental no se puede establecer su inclusión (figura 15) (pág. 209). La Fig. 16 (Pág. 211) permite confirmar que se enfocan problemas biofísicos. Tratándose de la Sentencia T-622 realmente la pregunta es por qué no se incluyen indicadores bioculturales. Al no incluirse indicadores bioculturales no puede esperarse que las acciones que se emprendan puedan tener alcance en el restablecimiento de los contextos bioculturales en los que las comunidades interactúan con la cuenca y subcuencas del río Atrato. En esta sección es necesario anotar que la omisión por indicadores bioculturales y la ausencia del enfoque biocultural parece incidir en el propio equipo asesor de la Sentencia T-622.

Aun así, no es claro cuál es la batería de indicadores que se ha consolidado. Cómo ha avanzado respecto a los mencionado en el plan de acción de la orden quinta, los cuales vuelven a ser relatados (Pág. 211-212), pero sin establecer avance en fijar una línea base sobre estos. Tampoco se ve cómo ha contribuido a ellos los resultados de los muestreos desarrollados por la Universidad de Córdoba en el marco de la orden octava.

Se valora positivamente el hecho de que el MADS haya acudido permanentemente al equipo asesor para que este preste el acompañamiento que señala la Sentencia. En la Tabla 43 (pág. 216-218) se condensan líneas temáticas de investigación en la que estos asesores han generado información de utilidad. También se reportan diferentes espacios de interlocución con estos. Se hace referencia especial a un cuestionario enviado sobre cómo adelantar de la mejor manera los procesos de restauración ambiental (pág. 214), sin embargo, es una pena que tan solo lo haya respondido la Universidad de Córdoba. La articulación y trabajo con los asesores sin duda reforzará el proceso.

Este es el punto del informe donde se da cuenta del avance de la orden octava, en el cual se menciona que han culminado todas las fases previstas, salvo la última que se refiere precisamente a la generación de los indicadores ambientales. Fase que se reporta en estado de ejecución.

Frente a esta orden también se precisa que se está realizando la entrega de los resultados individuales de los estudios de forma personal, y también a las Secretarías de salud para que también procedan a desarrollar la ruta de atención establecida para aquellos casos donde las concentraciones de mercurio detectadas están por arriba de lo límites admisibles. La entrega de los resultados se logró realizar con el acompañamiento de los Guardianes del Atrato, como había sido requerido, factor que se valora.

De acuerdo con esta información, la orden octava reporta un alto grado de cumplimiento. A este punto también se llama a que se pueda realizar la divulgación de los resultados y conclusiones arrojadas, no solo de las muestras generales, sino que se presente un balance global de la situación de contaminación del Atrato, tanto a las autoridades como a las comunidades, y que esta información sea usada efectivamente para establecer la línea base de la batería de indicadores como fue ordenado.

3.5.3. Investigación aplicada

Aquí se muestra la propuesta por parte de Corpourabá del proyecto "implementación de acciones para la recuperación ambiental de la cuenca del río Atrato en jurisdicción de Corpourabá- Antioquia" como una forma de dar continuidad al Estudio sobre metales pesados desarrollado en 20219. Como este arrojó que las concentraciones de mercurio se hallaban en sedimento y no agua, el nuevo proyecto busca profundizar la información sobre ecosistemas lénticos como las ciénagas. Este proyecto ya fue presentado al Fondo FCA del MinAmbiente para aprobación. Se espera que sea así. Se destaca de este proyecto el buscar mantener la continuidad y sostenibilidad de las investigaciones, siguiendo una misma línea o proceso, rompiendo el esquema de acciones aisladas y desarticuladas temáticamente y en el tiempo.

Por el otro lado las CAR mostraron que en el segundo semestre se realizó el monitoreo en 18 estaciones de la cuenca del Atrato, como se reporta en la tabla 34 (pág. 226-227). Sin embargo, dentro de esta sólo se dejan las coordenadas de los puntos del muestreo, pero aún no se registran los resultados. Se estará a la espera de esta información en el siguiente informe.

4. GESTIÓN DE RECURSOS

La implementación de la Sentencia requiere inversiones específicas en el territorio para su cumplimiento, lo que debe significar recursos públicos adicionales a aquellos con los que hoy cuentan las entidades y, como es evidente, recursos que sobrepasen los periodos de las administraciones municipales, departamentales o nacionales. Sin embargo, cómo está siendo planteado hasta el momento, los recursos asignados son con los que cuentan los diferentes órganos y no hay garantía que, frente a nuevas administraciones de los diferentes niveles, estas acciones se continúen implementando. Por ello se considera necesario consolidar los planes de acción, contar con recursos específicos para su implementación y garantizar la continuidad a través de fiducias o partidas específicas en el presupuesto para atender los planes a largo.

En el informe, el Ministerio de Hacienda hace precisiones sobre el proceso fiscal y de asignación de recursos. Haciendo énfasis que en la asignación de recursos dentro la Ley de Presupuesto General se entregan partidas globales a cada entidad con autonomía presupuestal, bajo el Marco de gasto de mediano Plazo, para que estas asignen dichos recursos dentro de su priorización interna. Es decir, no se asignan partidas específicas para determinados asuntos, sino que son las entidades las encargadas de ejecutar dichos gastos a través del principio de autonomía presupuestal y su función de ordenación del gasto. Dentro de las entidades a quienes se les hace asignaciones globales están los Ministerios y las CAR (pág. 231 a 253).

Ahora bien, MinHacienda aclara que la propuesta para la Ley anual del presupuesto se hace partiendo de los anteproyectos que presentan estas mismas entidades.

Por parte de las Gobernaciones y Municipios, las transferencias, SGP y SGR, los recaudos propios y la deuda, son de las principales fuentes para su financiamiento. Estos también deben internamente hacer las asignaciones presupuestales de acuerdo a lo que hayan establecido sus planes de gobierno (pág. 239-252).

De este modo, los interrogantes que surgen son los siguientes: ¿ qué solicitudes han hecho las entidades responsables del cumplimiento de las órdenes en los anteproyectos para gestionar recursos para la Sentencia, ¿una vez asignadas las partidas globales, ¿Qué priorización están haciendo año a año dentro de su asignación presupuestal interna para el cumplimiento de la Sentencia?, ¿cuáles son los recursos con los que se cuenta para el año 2021 para la implementación de la Sentencia?, ¿estos recursos han venido aumentando o disminuyendo en estos cuatro años de implementación?

Sin estas respuestas se torna sumamente difícil poder hacer el seguimiento a la implementación efectiva de la Sentencia T-622, pero, ante todo, se hace inmanejable por parte de las entidades responsables poder planear y dirigir la implementación del fallo periodo a periodo. De este modo no extraña que, como se ha señalado antes, salvo excepciones muy precisas, nos encontremos ante la continuidad de un esquema de presentar el desarrollo de las funciones y acciones misionales en el territorio del Atrato como parte del cumplimiento de la Sentencia, mediante una mera asociación temática de las acciones ejecutadas y las líneas de acción de los planes, careciendo de todo proceso sistemático y por tanto de cumplimiento a los planes de acción.

De toda la información presentada es difícil revisar qué proyectos están financiados, cuáles preaprobados, y cuáles solo formulados en los niveles nacional, regional y local. En el documento no todos relacionan los montos o inversiones establecidos. No es en todos los casos, dado que las corporaciones y otras entidades, sí presentan sus Planes de inversión del cuatrienio.

No es claro si en el informe se busca presentar todos los presupuestos que hay para las diferentes líneas estratégicas, ya que hay varios valores que se presentan en el documento, pero hay otros que se ven claramente en los anexos sin ser relacionados en el documento. Por lo tanto, no hay estandarización en la información que se presenta. Los presupuestos presentados en los anexos también están diseminados en los informes enviados por las instituciones, pero no hay un consolidado en donde se puedan revisar los presupuestos por líneas estratégicas.

5. CONCLUSIONES Y BALANCES DEL CUMPLIMIENTO DEL FALLO

5.1 Conclusiones generales

- La Sentencia pone a diferentes entidades en roles diversos lo que dificulta la implementación de las acciones. Se concluye que se presenta conflicto de competencias en entidades que, a la vez, deben apoyar a las comunidades como actores técnicos imparciales, jugando un rol en el diseño de las medidas o en su implementación, y posteriormente también deben conceptuar el debido cumplimiento de las mismas.

  Así es el caso de los escenarios del Equipo Asesor, el Panel de Expertos y asesores puntuales del gobierno dentro de cada orden. Así las cosas, la participación de las diferentes entidades y organizaciones que cumplen estos roles ha sido escasa, atomizada y no estructural, y ha incidido en la disminución progresiva de su participación.

- No se considera pertinente que todas las responsabilidades de articulación interinstitucional y, en particular, el cumplimiento de la orden decimoprimera de la Sentencia se atribuya a la ejecución de la orden cuarta. Se considera que la CICH, como plataforma creada en cumplimiento de esta orden, es el escenario propicio para generar tal articulación. Por tanto, la Presidencia de la República, como responsable de esta orden, y al mismo tiempo cabeza de la Comisión -junto al DNP como su secretaría técnica-, es la llamada a ejercer este rol de articulación.

  Este panel analiza que la confusión entre las funciones de representación legal del río, las de liderazgo de la orden quinta en temas ambientales y conexos, y la de articulación del gobierno en todos sus sectores y niveles, está trayendo la consecuencia de que no se logren especificar y ejecutar de manera precisa ninguna de estas funciones, y, por tanto, tampoco se logren reportar así dentro de los informes.

- A los 3,5 años de comunicada la Sentencia a las entidades de gobierno, la implementación de acciones ha sido precaria. Si bien se reconoce que el Plan de acción de la orden quinta fue materializado en una propuesta de acciones, como se ha indicado a lo largo de este documento, los tiempos establecidos para implementarlas son demasiado extensos (hasta 20 años), y esto no se compadece, ni es consistente, con la urgencia expresada en la Sentencia respecto a la necesidad de implementar acciones de mejora de la calidad de vida de las poblaciones y de mejora del río Atrato a corto plazo. Tal es el caso de las acciones relacionadas con el saneamiento básico.

- Sin bien se reconocen los avances en términos de participación y concertación de las órdenes quinta y séptima entre las comunidades y algunas instituciones del Estado, se considera necesario que el Panel de expertos sea formalmente, y en momentos ciertos, consultado y tenido en cuenta para el acompañamiento y la asesoría en la implementación de la Sentencia del río Atrato, con sus respectivos planes de acción, y sobre el cumplimiento de la misma.

- Los avances de las actividades propuestas en los planes de acción en sus primeras fases son limitados, y algunas entidades argumentan la falta de recursos económicos, contrariando lo establecido en la orden Décimo Primera que explícitamente indica que el Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación deberán "*ADOPTAR las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad y progresividad de todas las medidas a implementar para dar cumplimiento a lo ordenado en esta Sentencia".* Así las cosas, no es dable que alguna entidad argumente la supuesta falta de recursos para implementar acciones.

  Lo que se ha visto a la fecha es que las entidades no han establecido los planes de acción institucionales, ni, por ende, solicitado las apropiaciones presupuestales correspondientes, lo cual corresponde a debilidades institucionales.

- Se considera conveniente que el Comité de Seguimiento evalúe de manera integral la sentencia y determine el involucramiento de las entidades en su cumplimiento efectivo y recomiende, con base en este informe y en sus propias evaluaciones, qué aspectos de la sentencia indican un eventual escenario de desacato y las entidades responsables de ello.

5.2 Conclusiones sobre el Séptimo informe de cumplimiento

- Para poder realizar un análisis del desempeño de las actividades de acuerdo con las metas trazadas para el periodo de evaluación en curso de este informe, es perentorio contar con las metas e indicadores aprobados. Si bien los indicadores y metas se mencionan en los informes de avance específicos por institución, éstos no se reportan en el *Séptimo informe de avance de cumplimiento*, y no es claro cuántos indicadores hay para cada orden.

  Por lo anterior, resulta complejo emitir un concepto sobre las acciones realizadas y analizar las actividades implementadas para un periodo de evaluación, si los mismos planes de acción carecen de metas e indicadores claros para cada una de las acciones. Esta debe ser una de las principales medidas a ser implementadas en los informes futuros.

- En el Informe, dentro del contenido de cada línea, se desarrollan solamente las sublíneas del plan de la orden quinta, salvo en la línea de Producción Sostenible en la que se abordan también las de las líneas del plan de la orden séptima. Esto no permite ver si hay avances en otras sublíneas del plan de la orden séptima, ni arroja un balance específico del cumplimiento de las demás órdenes que no responden a estas cinco líneas, por ejemplo, las órdenes sexta, octava, décima y décimo primera.

- No es claro, a lo largo del Séptimo Informe de avance de cumplimiento, que las acciones y proyectos descritos sean específicos y diferenciales para atender el enfoque biocultural de los derechos de las personas, y no hay registro de que

las entidades responsables estén desarrollando esfuerzos enfocados y sostenidos en esa dirección, para llenar el vacío existente en el cumplimiento de la Sentencia T-622. A su vez, al no incluirse indicadores bioculturales no puede esperarse que las acciones que se emprendan puedan tener alcance en el restablecimiento de los contextos bioculturales en los que las comunidades interactúan con la cuenca y subcuencas del río Atrato.

- Los avances de la Comisión Intersectorial del Chocó, no se reflejan en el Séptimo informe de cumplimiento y se ve carente de un mandato programático concreto. Es imperativo el funcionamiento efectivo de esta comisión debido a que tiene funciones relevantes para el cumplimiento de las Sentencias T-622 de 2016 y T080 de 2018, en la búsqueda de soluciones a la situación humanitaria, social, económica y ambiental del río Atrato y del departamento del Chocó, teniendo en cuenta el marco fiscal y de gasto a corto, mediano y largo plazo.

  Además, se considera necesario y conveniente que se incluyan representantes de la sociedad civil, representantes étnicos y representantes de entes involucrados en el cumplimiento de la Sentencia de río Atrato. Es necesario que los informes presenten el avance en la implementación de las estrategias de articulación entre los Guardianes y la CICH.

- En términos del control del uso del mercurio, las acciones que se reportan parecieran aisladas con un bajo nivel de articulación entre las entidades con responsabilidad en el control de la actividad, desde el Ministerio de defensa, hasta las corporaciones, gobernaciones y administraciones municipales. En relación con las acciones reportadas por el Ministerio de Defensa, no se evidencia el seguimiento bajo un estricto Plan de Acción, el cual corresponde a la orden Sexta. Asimismo, no se reporta detalle sobre el acompañamiento efectivo y el seguimiento del proyecto de ley 059-20 para la tipificación de los delitos y conductas vinculadas al uso del mercurio y la comercialización, beneficio y transporte de minerales de origen ilegal.

- Se evidencia la urgencia de concretar el “Protocolo para el manejo, almacenamiento y disposición final ambientalmente responsable del mercurio elemental de desecho”, y de implementar las acciones urgentes de atención frente a la demostrada contaminación con mercurio para evitar que la población continúe consumiendo peces contaminados con este metal, ya sean estos cultivados en pozas u obtenidos directamente de ríos contaminados.

- La falta de integralidad, articulación e implementación concreta de acciones para el control de la minería ilegal en la cuenca del río Atrato, así como la carencia de recursos para el cumplimiento de la orden sexta, evidencia que el Ministerio de Defensa no ha acatado las instrucciones hechas por el Comité de Seguimiento ni por el Tribunal de Cundinamarca en estos ya 3 años y medio de implementación del fallo, y que la orden se encuentra en un estado crítico de incumplimiento, lo que a su turno pone en riesgo la efectividad de las acciones de las demás órdenes.

- En el Informe no se reporta de manera concreta la asignación de recursos para

el saneamiento básico de las comunidades de la cuenca del río Atrato, y adicionalmente, no se identifica el avance en estos temas, y no existe un sistema apropiado de indicadores. Asimismo, el informe no refleja el rol del Ministerio de Vivienda como responsable para el desarrollo de estas acciones.

- En las acciones planteadas no se encuentra ninguna medida relacionada con la mejora en la cobertura al acceso a agua potable de las poblaciones de la cuenca; se considera necesario incluir este aspecto.

  Existen vacíos y deficiencias en la participación comunitaria en los proyectos y actividades relacionadas con las sublíneas de Sistemas Productivos Sostenibles y Economía Circular. En la primera se desconocen las cosmovisiones y valores de las comunidades sin reconocer relaciones de responsabilidad y reciprocidad con el territorio, y en la segunda no se les da una debida cabida a las comunidades étnicas en la Mesa Regional de Economía Circular del Chocó.

- Sólo unos pocos municipios (Acandí, Carmen de Atrato, Quibdó, Medio Atrato, Atrato, Turbo, Unguía, Urrao, Yuto, Vigía del Fuerte y Lloró) incluyen algún tipo de avances en la implementación de la Sentencia. Es evidente el bajo relacionamiento de los municipios con las instituciones de nivel nacional y regional para el cumplimiento de la Sentencia.

- Los planes de acción aún no están finalizados, no tienen metas e indicadores claros, ni rutas de implementación, lo que dificulta el seguimiento a las acciones. Se considera necesario que el Comité de Seguimiento analice uno a uno el estado de los planes de acción de cada orden y su grado de implementación y tome las acciones pertinentes con las entidades competentes, para el efectivo cumplimiento de la Sentencia que a la fecha no se ha logrado.

- En la línea de planificación y ordenamiento del territorio los avances reportados en el Séptimo informe son desalentadores en relación con la importancia de este tema. Es imposible poder comparar qué se hizo en el periodo de este informe en relación con otros periodos anteriores, o con el primer informe de avance en el marco de la sentencia. Se realizan las siguientes conclusiones por cada instrumento de planificación y ordenamiento:
  - Se presentan el estado de los POMCA de Ríosucio Alto, y Río Quito, pero solo uno de estos está aprobado bajo resolución. Para el caso de Río Quito el estado se encuentra en actividades previas y se están buscando los recursos para financiar la elaboración. No se refleja en qué estado de implementación está el primero y muchos menos cual es la proyección del POMCA para río Quito, una de las subzonas hidrográficas priorizadas en relación al conflicto minero y en temas de restauración.
  - Para los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico, el indicador propuesto en el informe es: PORH formulados y adoptados. Sin embargo, solo se relacionan las resoluciones declaratorias presentadas en 2017 y como observaciones en formulación. Desde febrero de 2017 no hay avances.
  - Para la Ordenación Forestal se presenta información de 2016, pero no

los avances de esta para el periodo de este informe de avance.

- En temas de Ordenamiento Territorial (POT – PBOT – EOT) se hizo un acompañamiento técnico para la revisión general de los POT a 4 de los 12 municipios del departamento de Chocó sentenciados, pero no se presentan resultados concretos aparte de las deficiencias en lo relacionado a la gestión del riesgo. Otros municipios están pendientes de este apoyo para la revisión de los EOT.
- Para los otros 7 municipios sentenciados, no acompañados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la situación que se presenta es peor. O no se han concertado con Codechoco, no tienen recursos asignados o no están aprobadas las consultorías para la revisión de instrumento de ordenamiento territorial.
- Adicional a los precarios avances presentados en los POTs, no se presenta la forma en como estos se articulan con los instrumentos de gobierno propio de las comunidades negras e indígenas (planes de etnodesarrollo y planes de vida), ni un mecanismo para finalizar ni los POTs, ni los planes de etnodesarrollo, ni la forma en que estos se deben articular.
- La falta de un consolidado de información efectivo en esta línea estratégica hace que la lectura de este informe refleje las falencias de las instituciones estatales a nivel regional y nacional.

6. RECOMENDACIONES

6.1 Recomendaciones generales

1. Se sugiere al Comité de Seguimiento redireccionar los requerimientos frente a las responsabilidades de articulación en estos tres niveles diferentes: (i) a la Presidencia de la República, como Jefe de Gobierno y coordinador del CICH, solicitar los puentes entre los diferentes sectores del gobierno a nivel nacional y propender por su diálogo con los niveles regionales y municipales, dando cuenta particularmente de la puesta en marcha de la orden décimo primera; (ii) al Ministerio de Ambiente, en su rol de líder de la orden quinta, y como cabeza del sector ambiental, solicitar la articulación entre las autoridades del sector y las conexas para la efectiva puesta en marcha del plan de acción de descontaminación del Atrato; y (iii) a la Comisión de Guardianes, en su rol de representantes del río Atrato, solicitar el deber de defensa de sus derechos particulares.

2. Se considera necesario revisar la estructura funcional de la Sentencia y establecer roles y responsabilidades diferenciadas para su apropiada implementación. Adicionalmente, se propone avanzar en acuerdos de entendimiento entre el Comité de Seguimiento y el Panel de Expertos para acordar la mejor manera de cumplir este rol de asesoramiento, así como guías para la articulación de los otros niveles de asesoría dentro de la Sentencia.

3. Se recomienda crear una gerencia específica para la ejecución y apropiación de los recursos de la Sentencia, direccionando los recursos de las diferentes entidades competentes para el uso específico designado y acorde con el cronograma que se apruebe.

4. Es conveniente establecer unos momentos claros de participación del Panel de Expertos para poder asesorar adecuadamente a las entidades involucradas en la implementación de la Sentencia. Para cumplir con la Sentencia T-622 es imperativo avanzar en acuerdos de entendimiento entre el Comité de Seguimiento y el Panel de Expertos para acordar la mejor manera de cumplir este rol de asesoramiento, así como protocolos para la articulación de los otros niveles de asesoría dentro de la Sentencia. Es importante aclarar que el Panel de Expertos no corresponde a la misma instancia de los Equipos Asesores de accionantes y accionados.

5. Propiciar nuevamente, por parte del Comité de seguimiento, reuniones periódicas con los diferentes miembros del Panel de Expertos con el fin de revisar sus diferentes acciones, propuestas de trabajo y participación y no simplemente convocarlo para la revisión y evaluación de informes.

6. Es necesario tener una cartografía de seguimiento, con el fin de mejorar el proceso de revisión de las medidas implementadas en los diferentes planes de acción elaborados hasta la fecha, la cual debe ser contrastada con el diagnóstico y líneas base que fueron elaborados en 2019.

6.2 Recomendaciones sobre el Séptimo informe de cumplimiento

1. Realizar ajustes en las acciones, proyectos, y metodologías de tal forma que se incluya el enfoque biocultural y de derechos. Para ello se sugiere considerar como punto de partida la Nota Conceptual *Observaciones y recomendaciones sobre el Plan de Acción Ambiental presentado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cumplimiento a la orden quinta - Sentencia T-622 de 2016* (febrero de 2020) de las Naciones Unidas, la cual se anexa al presente informe.

2. Se debe fortalecer los entes de control locales/regionales para supervisar el accionar de las Alcaldías Municipales en la inscripción y aprobación de mineros de subsistencia en Génesis, contando con equipo humano contratado y capacitado para el cumplimiento de las funciones.

3. Conminar al Ministerio de Defensa y las entidades públicas competentes con el seguimiento y control de la actividad minera ilegal, que diseñen e implementen estrategias estructurales para prevenirla y tomar las medidas tendientes a su erradicación, con énfasis en el departamento del Chocó, en cumplimiento a la orden sexta de la sentencia T-622.

   Se considera además que se requiere un plan de acción más integral que las solas acciones de fuerza y que excede el plan de acción presentado por Mindefensa, por lo que se recomienda su revisión, ajuste e implementación.

   A continuación, se sugieren acciones para el control de la actividad minera:

   - Se debe consolidar un Distrito Minero en el Chocó como estructura articulada interinstitucional con funciones y responsabilidades de Control y Vigilancia al sector minero en donde estén los secretarios de minas municipales y departamentales (si los hay), representantes de las autoridades mineras y ambientales, de la Fiscalía, Procuraduría, Policía y Ejército para un mayor control interinstitucional e interdisciplinario.
   - Se debe contar con plataformas de información interoperables, que permitan compartir información sobre títulos mineros, autorizaciones ambientales, procesos sancionatorios ambientales y mineros en curso, información ambiental, catastral, entre otra información. Este sistema debería ser de acceso para todas las autoridades penales, ambientales, mineras y de tierras, así como para los jueces y órganos de control, investigadores y sociedad civil, con las restricciones y protocolos de acceso correspondiente a funciones y competencia.
   - Se considera necesario aumentar el control a los compradores autorizados, especialmente las compraventas.
   - Se debe además mejorar el proceso de monitoreo satelital de la maquinaria amarilla, con implementación de un sistema de seguimiento anual obligatorio para los dueños de esta maquinaria.
   - Se considera necesario incrementar el control de combustibles en zonas mineras y establecer un sistema de seguimiento para ello.
   - Se debe ejecutar un plan masivo de regularización y, ante las eventuales

inconsistencias o vicios de nulidad, se tomen las medidas del caso.

- Se deben implementar nuevos mecanismos para controlar la procedencia del oro, por lo cual se hace necesario la verificación y el control por parte del Estado de la explotación y la comercialización declaradas, por cada uno de los beneficiarios de los títulos mineros o los explotadores autorizados.
- Se considera conveniente crear una categoría intermedia entre minero de subsistencia y pequeña minería que permita cierto volumen de explotación con un tipo de maquinaria definida, lo cual deberá ser reglamentado por los Ministerios de Minas y de Ambiente, verificando la capacidad de carga de los territorios.
- Se considera necesario modificar artículo 323 del Código Penal para incluir como delito fuente del tipo penal de lavado de activos todos los delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales, haciendo hincapié en el aprovechamiento ilegal de recursos no renovables.
- Es necesario fortalecer las capacidades de los funcionarios que están a cargo de desmantelar las redes criminales en temas ambientales; y además fortalecer los mecanismos para la apropiada configuración del delito, es decir, que los funcionarios de la Fuerza Pública o Policía Judicial estén en la capacidad de recopilar pruebas contundentes en campo para que los fiscales encargados de analizarlas cuenten con suficiente información para los procesos penales que tengan a su cargo.
- Establecer un programa para protección de líderes sociales en el Chocó, asociados a las denuncias relacionadas con minería ilegal.
- Consagrar como falta grave del servidor público el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la explotación ilícita de minerales o que incumpla los términos perentorios previstos para agotar los procedimientos de naturaleza sancionatoria o la imposición de medidas preventivas y cautelares.

4. Relacionar las acciones desarrolladas en las diferentes líneas estratégicas y sublíneas con las órdenes establecidas por la Corte, de tal forma que se pueda evidenciar el cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia.

5. Estimar los recursos necesarios, y las posibles fuentes de financiamiento para lograr las metas del plan de acción en todos los temas para los municipios de la cuenca.

   Reevaluar a su vez el horizonte de cumplimiento para saneamiento básico a un plazo no mayor a 10 años, que incluya alcantarillado, plantas de tratamiento, manejo de residuos sólidos y el acceso a agua potable.

6. Se considera que la sublínea *Vías para transporte de productos* es un tema determinante para la viabilidad económica de proyectos productivos en la región, sean estas fluviales o modo carretero. Se considera que hacen falta medidas más efectivas y estructurales para disminuir el costo del transporte de productos en el río Atrato. Respecto al modo carretero se requiere finalizar la pavimentación de la vía Quibdó - Pereira y, respecto a la vía Quibdó – Medellín se requiere mejorar la geometría de la vía que permita el tránsito de tractocamiones, estabilizar las laderas, y otras acciones tendientes a disminuir la alta accidentalidad y los frecuentes siniestros viales.

Respecto al modo fluvial las únicas acciones registradas corresponden a la revisión de proyectos de mejora de vías fluviales. Sin embargo, no se presenta ningún plan maestro que solucione las necesidades de conectividad de manera integral a través de este modo de transporte.

7. Abogar por la concreción de manera prioritaria de todos y cada uno de los planes de acción a la mayor brevedad posible. Adicionalmente, se sugiere contar con una matriz de seguimiento específica, partiendo de las líneas y sublíneas de los planes de acción, los proyectos o acciones fijados dentro de estas, las autoridades nacionales, regionales y municipales identificando su rol concreto, las metas definidas por periodos y los indicadores para evaluarlas. Lo anterior con el fin de valorar la ejecución de responsabilidades de cada entidad y medir su efectividad en contraste con los impactos deseados en el marco del cumplimiento de la Sentencia.

8. Es prioridad en el tiempo, elaborar la ruta de implementación del Plan de Acción de la orden quinta, tal y como se acordó en la décimo primera Comisión de Guardianes, y fue un compromiso de Minambiente.

9. Respecto a la orden octava, se debe elaborar un Plan de acción de salud pública asociado a la contaminación registrada e implementarlo en las localidades y población que así lo ameriten.

10. Elaborar una Evaluación Ambiental Estratégica para la región Pacífico que permita analizar las perspectivas de desarrollo articulada con las visiones de etnodesarrollo de los pueblos que habitan el territorio, la cual debe incluirse en el Plan de Acción de la orden quinta y hacer las apropiaciones de recursos para su desarrollo.

11. Elaborar un consolidado de información efectiva para poder hacer un seguimiento y monitoreo efectivo a los mecanismos de ordenamiento territorial, forestal e hídrico. A su vez se insiste en la importancia de la articulación entre los mecanismos de ordenamiento del Estado y los instrumentos propios de planificación de las comunidades negras y los pueblos indígenas.

12. Se debe estructurar a corto plazo el proyecto para restauración de cauces incorporando las observaciones, recomendaciones y sugerencias dadas por equipos técnicos como las Universidad Nacional, Universidades del Reino Unido, WWF y otras entidades que han emitido conceptos al respecto.

13. Se requiere hacer un análisis específico de la contaminación de las zonas degradadas por minería sobre mercurio y su movilidad en los ecosistemas, con el fin de acotar acciones para una restauración efectiva de estas zonas minadas.

14. Desarrollar acciones inmediatas que garanticen la seguridad alimentaria, y a su vez impidan el consumo de alimentos contaminados, por ejemplo, inhabilitando y reemplazando los estanques de cultivo de peces que se construyeron en las zonas en donde se hizo minería con mercurio.

15. Se requiere incluir el enfoque étnico y biocultural con sus respectivos indicadores en los diferentes planes de acción de las entidades accionadas.

16. El Ministerio de Ambiente y las CARs deben presentar cuál es el programa regional de monitoreo de la cuenca del río Atrato, cuál es el horizonte de implementación, cuáles es la estrategia de capacitación y de fortalecimiento de laboratorios para el análisis de los datos, y cuáles resultados se tienen a la fecha y sus análisis.

17. Se recomienda considerar todas las observaciones realizadas respecto a la forma de presentación de los informes, indicadores, tablas, ayudas gráficas, matrices y demás herramientas para facilitar el seguimiento al cumplimiento.

7. SOLICITUDES

1. Se solicita enviar la metodología de seguimiento de la Sentencia T-622-16 elaborada por el Comité de Seguimiento al Panel de Expertos, debido a que no todos la conocen y no está en los repositorios del proceso en el SIAT-PC.
2. Reconociendo el esfuerzo realizado por compartir los anexos del informe con el Panel de Expertos, solicitamos el envío de los siguientes documentos que se mencionan en el texto del séptimo informe, pero no están incluidos en los anexos:
    - Documento anexo con las 81 fichas de indicadores como mecanismo para el seguimiento y la evaluación del documento SENTENCIA T – 622 DOCUMENTO ORIENTADOR PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA ORDEN SÉPTIMA MODELO DE GESTIÓN – IIAP.
    - La estrategia de mecanismos de coordinación y articulación con los actores del territorio elaborada por la Comisión de Guardianes para dar cumplimiento a la Sentencia T-622. Se menciona en el documento, pero no se encuentra en los anexos.
3. Resultados del monitoreo en 18 estaciones de la cuenca del Atrato, como se reporta en la tabla 34 (pág. 226-227) realizado por las CAR.

Cordialmente,

WWF Colombia

SIEMBRA Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial

Grupo de Investigación PLEBIO- Universidad Nacional de Colombia

Dejusticia

Universidad de Antioquia

Foro por Colombia capítulo región central