

# Participación del consejo comunitario de la comunidad negra de Bellavista en la consulta previa para la formulación del plan de manejo ambiental de la central hidroeléctrica del bajo Anchicayá

*Community participation of Bellavista's black community in the consultation for the environmental management plan formulation of the low Anchicayá hydroelectric power plant*

**Nixon Arboleda Montaña<sup>1</sup>**

*Fecha de recepción: 3 de agosto de 2015*

*Aceptación: 30 de mayo de 2016.*

*Recibido versión final: 13 de mayo de 2016*

## Resumen

El presente trabajo analiza el proceso de participación que se llevó a cabo en el marco de la consulta previa entre el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Bellavista (CCCNB), situado en el distrito de Buenaventura y la Empresa de Energía del Pacífico (EPSA) con motivo de la formulación del Plan de Manejo Ambiental para la actual operación y mantenimiento de la Central Hidroeléctrica del Bajo Anchicayá (Colombia). Se presentan los antecedentes de la evaluación de impacto ambiental en el ámbito internacional y en Colombia, y se explica en qué consiste el proceso de la consulta previa en los proyectos que requieren licencia ambiental. Posteriormente se analizan las etapas del proceso (etapa previa; estudios ambientales y socioeconómicos; identificación y evaluación de impactos ambientales; y construcción de medidas de manejo ambiental) y finalmente se analiza el proceso de consulta previa, identificando los valores agregados que pudo generar el proceso.

---

1. Doctorando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Especialista en Gestión Ambiental, Administrador Ambiental. Docente de la Universidad del Pacífico, grupo de investigación Ambiente y Territorio. Nacionalidad: colombiano. E-mail: nixon@utp.edu.co.

## Palabras clave

Consulta previa, impacto ambiental, medidas de manejo ambiental, normativa étnica y ambiental, plan de manejo ambiental.

## Abstract

This work analyzes the participation process in the consultation between the Community Council of Bellavista's Black Community (CCCNB, for its initials in Spanish), located in the district of Buenaventura (Colombia) and the Pacific Energy Enterprise (EPSA, for its initials in Spanish) regarding the formulation of the environmental management plan for the current operation and management of the low Anchicayá hydroelectric power plant. The background of the environmental impact assessment at a national and international level is presented, and the consultation process for projects that require an environmental license is explained in detail. Subsequently, four stages of the consultation process are analyzed for the studied case (previous stage; environmental and socioeconomic studies; identification and assessment of environmental impacts; and design of environmental management measures). Lastly, the benefits of this consultation process are identified, as well as the utility for similar cases.

## Keywords

Consultation, environmental impact, environmental management measures, ethnic and environmental regulations, environmental management plan.

## Introducción

Colombia, como Estado Social de Derecho, es un país que garantiza la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que puedan afectarlos. Esto aplica también al sector ambiental, dado que se cuenta con una normativa suficientemente amplia para garantizar este derecho a la toda la ciudadanía.

Uno de los mecanismos de participación de las comunidades étnicas del país es la consulta previa. La Constitución Política de 1991 es la primera norma garante de este derecho y aunque no la consagra de forma expresa, sí establece el derecho a la participación, de conformidad con los artículos 2 y 330 (Mena e Hinestroza 2014). Asimismo, la Ley 21 de 1991 (norma que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) subraya que las consultas a las comunidades étnicas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada

a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. La Ley 70 de 1993 reitera que la participación de las comunidades negras y sus organizaciones se debe realizar sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la nación en pie de igualdad. Esta Ley también exige la participación de las comunidades negras en los proyectos, obras o actividades que los pueden afectar, desde el diseño hasta la elaboración de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural. Por su parte, la Ley 99 del año 1993 también establece la obligatoriedad de realizar consulta previa al considerar que la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales.

La jurisprudencia también ha sido fundamental en garantizar el derecho a la consulta previa en múltiples ocasiones, para diferentes tipos de proyectos públicos y privados en el país. Se destacan las sentencias T-428 de 1992, SU-039 de 1997, T-652 de 1998 T-880 de 2006, C-461 de 2008, T-547 de 2010, T-129 de 2011, T-907 de 2011, T-376 de 2012, T-693 de 2012, y T-172 de 2013.

Grueso (2010) considera que la consulta previa, libre e informada es un derecho y un instrumento para la participación. Mediante este mecanismo se busca llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento, además de hacer efectivo el deber de proteger la integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación de estas colectividades (Rodríguez 2014). Precisamente, la consulta previa como instrumento de participación permea todo el proceso de evaluación de impacto ambiental de proyectos, obras o actividades (POA), que de acuerdo a la ley requieren licencia ambiental y están ubicados en áreas de influencia de comunidades negras o indígenas; es decir, implica la participación en las fases de diagnóstico, identificación y evaluación de impactos ambientales, formulación de los planes de manejo ambiental, seguimiento, monitoreo y finalización o abandono.

A pesar de la protección normativa y de la jurisprudencia que tiene el derecho fundamental a la consulta previa en Colombia, Mena e Hinestroza (2014) han demostrado que este no ha sido un mecanismo eficaz para la protección de los derechos de las minorías étnicas en algunos contextos del país, tal como ocurre en el departamento del Chocó, en gran parte por la escasa participación que se brinda a las comunidades en esos procesos. En este sentido, Rodríguez (2009) demuestra que muchas consultas previas, al no presentar un buen entendimiento entre las partes, terminan siendo resueltas por los jueces, situación que no es la más afortunada dado que necesariamente habrá un ganador y un perdedor.

Ante la situación anterior, Rodríguez y Orduz (2012) y Rodríguez (2012) establecen que una

condición fundamental para que las consultas previas sean verdaderamente previas, libres e informadas es la de traducir las directrices jurídicas a las circunstancias reales en las que ocurren los procesos de consulta, ya que lejos de asemejarse a las condiciones ideales de deliberación abierta y diálogo horizontal y libre que asumen las normas jurídicas, en la práctica las consultas tienen lugar en contextos marcados por la violencia, la desigualdad y la desinformación.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo constituye un aporte significativo porque presenta un proceso exitoso de consulta previa que puede servir de orientación para nuevas consultas que se desarrollen en el país, contribuyendo así a evitar que fracasen al no lograr acuerdos que realmente beneficien a las partes.

## Metodología

Este estudio de caso se enmarca en la investigación descriptiva, de acuerdo con los planteamientos de la investigación holística (Hurtado 2000; 2002), ya que tiene como propósito exponer el evento estudiado por medio de la enumeración detallada de sus características. En este sentido, se buscó conocer de forma práctica el desarrollo de un proceso de consulta previa. Para esto, el diseño metodológico se estructuró en dos momentos: *in situ* y *ex situ*.

En la fase *in situ* se utilizó la técnica de observación participante, en la cual el observador pasa a ser parte de la situación estudiada y se integra al grupo o comunidad estudiado como miembro activo del mismo (Hurtado 2000; 2002). De este modo, el autor participó como asistente activo en todo el proceso de consulta previa, presenciando y haciendo aportes en las reuniones convocadas por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior y los espacios autónomos de trabajo entre las partes. También se hizo acompañamiento a los trabajos de campo en los cuales se hicieron los diferentes estudios ambientales exigidos en los términos de referencia que estableció la autoridad ambiental. De igual forma, se realizaron entrevistas

semiestructuradas a diferentes miembros del consejo comunitario<sup>2</sup> (ver Anexos 1 y 2). En la fase *ex situ* se consultaron informes, artículos científicos, libros, trabajos y tesis de grado, documentos institucionales y normas nacionales e internacionales relacionadas con el caso de estudio.

Toda la información reunida se procesó utilizando el método *Raceer*, ideado por Hurtado (2000; 2002). *Raceer* es una sigla que contiene las iniciales de cada uno de los procedimientos empleados en el procesamiento de la documentación encontrada: Recopilación de la información; Almacenamiento en unidades de información; Categorización de unidades temáticas; Elaboración del esquema conceptual; Enlace y coordinación temática; y Redacción del texto final. Finalmente, la integración de los momentos *in situ* y *ex situ* permitió que se pudiese sistematizar este proceso de consulta previa.

### **Antecedentes de la evaluación de impacto ambiental y procedimientos del licenciamiento**

De acuerdo con Acosta (1997), antes de 1974 los proyectos de desarrollo se evaluaban de acuerdo a criterios técnicos, económicos y políticos, pero los potenciales impactos ambientales, sociales y los relacionados con la salud raramente se consideraban. De otra parte, cuando algunos impactos ambientales negativos se incluían, los análisis costo-beneficio de la época casi nunca trataban de asignar valor monetario a esos daños y solamente se procedía con descripciones cualitativas de la situación.

Como consecuencia de la inexistencia de evaluaciones de impacto ambiental muchos desarrollos resultaron en daños no previstos, que finalmente han reducido grandemente los beneficios pronosticados. Como ejemplo significativo en

Colombia se puede citar la construcción del canal Naranjo a inicios de la década de los setenta en la costa pacífica nariñense, obra que causó y sigue causando daños ambientales y sociales incalculables (Defensoría del Pueblo 2009).

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) tiene sus orígenes en la década de los sesenta cuando la preocupación por los problemas ambientales se hizo evidente en la opinión pública, gracias a trabajos como el elaborado por Carson (1962), en el cual se demostró que las acciones de la producción agrícola generaban impactos de gran magnitud sobre los ecosistemas y la salud humana. Esta evidencia científica movilizó a los ambientalistas de la época, presionando a los legisladores de los Estados Unidos, que en 1969 aprobaron la Ley Nacional de la Política Ambiental (NEPA), donde aparece el concepto de impacto ambiental y de manera indirecta la EIA (Toro 2009). Estos acontecimientos, aunados a eventos como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, impulsaron la preocupación por el tema ambiental a nivel global.

Por su parte, Colombia fue abanderada en el liderazgo legislativo de la región latinoamericana a través del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 del año 1974). Esta norma incluyó la definición del ambiente como patrimonio común nacional, el establecimiento de regulaciones para el manejo de todos los recursos renovables y las bases para las declaraciones de impacto ambiental de muchos proyectos económicos (Mance 2008). Lamentablemente, los avances fueron relativamente pocos porque la reglamentación del Decreto tomó mucho tiempo y las metodologías necesarias para llevar a la práctica los planteamientos de la ley debían

2. El término consejo comunitario se establece en la Ley 70 de 1993, ya que esta norma establece que las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico deben organizarse como consejo comunitario para que el gobierno nacional les adjudique esas tierras en propiedad colectiva. En tal sentido, un conjunto de familias de una comunidad negra que vivan en una o varias veredas y/o corregimiento de los municipios del Pacífico colombiano puede organizarse como consejo comunitario.

apoyarse en nuevas legislaciones (Acosta 1997). Posteriormente y como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, Colombia siguió avanzando en su normativa ambiental, expidiendo la nueva Constitución Política del 1991<sup>3</sup> y la Ley 99 de 1993. La Constitución garantizó el derecho integral a un ambiente sano, mientras la Ley 99 de 1993 reorganizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) e incluyó por primera vez en la legislación nacional el concepto de estudio de impacto ambiental (EsIA).

En el caso particular de los estudios ambientales, los decretos reglamentarios desde el 1753 de 1994 y otros derogados hasta el vigente decreto 2041 de 2014, son el marco jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), principal herramienta en la toma de decisiones en relación a los impactos ambientales que los POA puedan generar, durante las fases de construcción, operación y abandono. A este respecto, Toro (2009) considera que en Colombia se ha venido construyendo un sistema jurídico complejo con el fin de regular la relación de los particulares y el Estado, especialmente en el diseño, ejecución, funcionamiento y desmantelamiento de proyectos y actividades que potencialmente pueden generar impactos negativos al ambiente. De esta manera, el marco jurídico e institucional colombiano en materia ambiental no solamente ha presentado avances, sino también retrocesos. Al respecto, Rodríguez (2008) considera que la fusión del Ministerio de Medio Ambiente con su homólogo de Vivienda en el año 2003, fue una reforma que se adelantó sin que se hiciera ningún estudio de evaluación sobre los resultados alcanzados por el Ministerio del Medio Ambiente, creado diez años antes; simplemente había que cumplir con una promesa electoral de reducir el número de Ministerios como supuesta vía para disminuir el déficit fiscal. Afortunadamente, en

el año 2011 se separaron ambos Ministerios y se creó nuevamente un Ministerio para atender los asuntos ambientales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

Pese a lo anterior, al MADS se le retiró la función de otorgar licencias ambientales mediante el Decreto Ley 3573 de 2011, el cual creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y le asignó esta importante función. Mesa (2013) discrepa con este cambio y argumenta que al MADS le es inherente la función de otorgar licencias por ser el organismo rector de la política pública y de la gestión del ambiente, y como ente coordinador del SINA. La asignación de esta función a una autoridad distinta del MADS se puede denominar inconstitucional porque se desconoce la precisión que se exige de las facultades extraordinarias, previstas en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política. Asimismo, este cambio propende por acelerar la obtención de licencias ambientales en el país, situación que va en desmedro del ambiente y los recursos naturales.

Finalmente, a pesar de los avances y declives, la EIA sigue evolucionando, los métodos y procedimientos han mejorado y se están usando cada vez más para analizar políticas, planes y programas. Sin embargo, aún hay deficiencias que deben enfrentarse, como el caso de los impactos acumulativos y aquellos de naturaleza global (capa de ozono, cambio climático, lluvia ácida, pérdida de biodiversidad); la eficiente participación de la ciudadanía (destacando la consulta previa); y las inconsistencias en la calidad del proceso y en su producto final: el “estudio” o informe que se entrega a la autoridad ambiental y que debe poder ser consultado por la sociedad (Acosta 1997).

### Procedimiento para realizar la consulta previa en POA que requieren licencia ambiental

En Colombia, los POA enumerados en los artículos 8° y 9° del Decreto 2041 del 2014 están obligados a

3. También conocida como la ‘carta verde’, tal como lo expresa Rodríguez (2008). Es importante destacar que a pesar de que la Constitución Política de Colombia es anterior a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio

solicitar licencia ambiental antes de su planificación, construcción, operación y desmantelamiento<sup>4</sup>. La licencia ambiental se entiende como la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un POA que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. El beneficiario de la licencia se compromete con el cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del POA autorizado (Decreto 2041 de 2014).

La licencia ambiental lleva implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios por el tiempo de vida útil del POA (Decreto 2041 de 2014) y es otorgada por las autoridades competentes, es decir, la ANLA, Corporaciones Autónomas Ambientales Regionales y de Desarrollo Sostenibles (CAR), Autoridades Ambientales Urbanas para los centros urbanos con más de un millón de habitantes y los Establecimientos Públicos Ambientales, creados en los distritos especiales del país.

En la Figura 1 se resume el proceso administrativo para obtener la licencia ambiental, establecido en la

Ley 99 de 1993, y reglamentado por los Decretos 2041 de 2014, 1320 de 1998, y 2613 de 2013.

De manera complementaria, antes de que el peticionario elabore el EsIA, debe solicitar a la Dirección de Consulta previa (DCP) del Ministerio del Interior la certificación de presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto. En la eventualidad que la DCP certifique la presencia de estas comunidades, se debe realizar la consulta previa para la elaboración del EsIA que exige la autoridad ambiental en los términos señalados por la normativa étnica nacional e internacional, es decir, garantizando el derecho a la participación en igualdad de condiciones de las comunidades étnicas.

Luego de elaborar y entregar el EsIA y los demás documentos adicionales que exige la autoridad ambiental, esta expide el acto administrativo de inicio de trámite de licencia ambiental, para proceder a evaluar el estudio presentado y finalmente elabora la resolución que otorga o niega la licencia ambiental.

Toro (2009) destaca que el EsIA es la herramienta para la toma de decisiones relacionadas con el POA y es un componente imprescindible para la expedición de la licencia ambiental, pues contiene información relacionada con el entorno biofísico y sociocultural, así como la identificación y evaluación de impactos ambientales y los planes de manejo para mitigar, evitar, corregir y/o compensar los impactos ambientales que el proyecto pueda generar.

---

4. En términos generales, entre los POA más importantes que requieren licencia ambiental en Colombia se destacan los siguientes: la construcción de presas, represas o embalses; los proyectos para la generación de energía nuclear; la construcción y operación de aeropuertos; la construcción y operación de distritos de riego y/o de drenaje; la producción e importación de pesticidas; la construcción y operación de rellenos sanitarios; y la construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales. En términos sectoriales, para el sector hidrocarburos sobresalen los proyectos de perforación exploratoria; la explotación de hidrocarburos; el transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos; los terminales de entrega y estaciones de transferencia de hidrocarburos; y la construcción y operación de refinerías. En el caso del sector minero se resaltan la explotación minera de carbón; materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos; minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas. Para el sector eléctrico se incluyen la construcción y operación de centrales generadoras de energía eléctrica; los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes; y el tendido de las líneas de transmisión del sistema de transmisión nacional (STN). Finalmente, para el sector marítimo y portuario se destacan la construcción o ampliación y operación de puertos marítimos; los dragados de profundización de los canales de acceso a puertos marítimos; y la estabilización de playas y de entradas costeras.

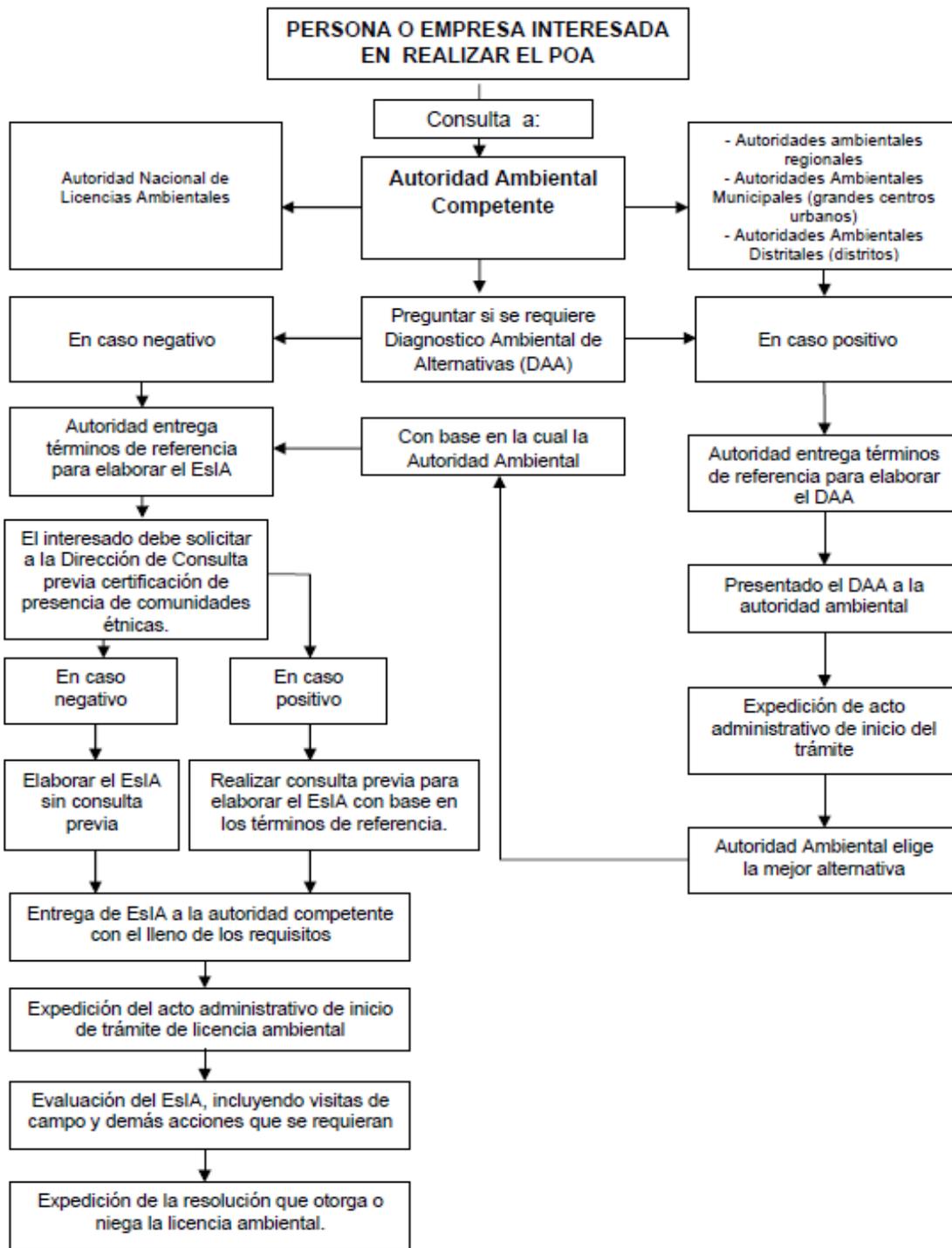


Figura 1. Trámite administrativo para obtener la licencia ambiental en Colombia.

Fuente: elaboración propia con base en los Decretos 2041 de 2014, 1320 de 1998, 2613 de 2013 y Ley 99 de 1993.

## Procedimiento para realizar la consulta previa en los POA que no requieren licencia ambiental

La licencia ambiental es en Colombia el trámite ambiental más complejo y de mayor compromiso por parte del peticionario, por lo que se considera como un retroceso que a los proyectos que anteriormente debían contar con licencia ambiental ahora no se les requiera. La exigencia de la licencia ambiental para POA se ha venido flexibilizando a través de derogar frecuentemente los decretos<sup>5</sup> que reglamentan este trámite. Entre los POA que ya no requieren licencia ambiental se destacan: la construcción de estaciones de servicio de combustibles; depósitos de combustibles y plantas envasadoras y almacenadoras de gas; proyectos de aprovechamiento forestal único o persistente de carácter comercial; proyectos de reforestación y silvicultura comercial; construcción de sistemas de acueducto; diseño y establecimiento de complejos y distritos o ciudadelas industriales y zonas francas; diseño y establecimiento de complejos y proyectos turísticos, recreacionales y deportivos; industria manufacturera de productos alimenticios; industria manufacturera de textiles, prendas de vestir y cuero; industria manufacturera de madera y muebles; industria manufacturera de papel, imprentas y editoriales; industria manufacturera de productos minerales no metálicos; industria manufacturera metálica básica; e industria manufacturera de productos metálicos, maquinaria y equipos.

Los anteriores POA y cualquier otro que no esté listado en los artículos 8° y 9° del Decreto 2041 del 2014 no necesitan tramitar una licencia

ambiental como requisito previo para llevar a cabo su iniciativa; sin embargo, deberán solicitar los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que se requiera el proyecto. No obstante lo anterior, aunque un POA no requiera licencia ambiental, el hecho de que afecte a una comunidad étnica obliga a realizar consulta previa de acuerdo a la normativa nacional e internacional y la jurisprudencia que aplica en el país. La Figura 2 presenta el proceso de consulta.

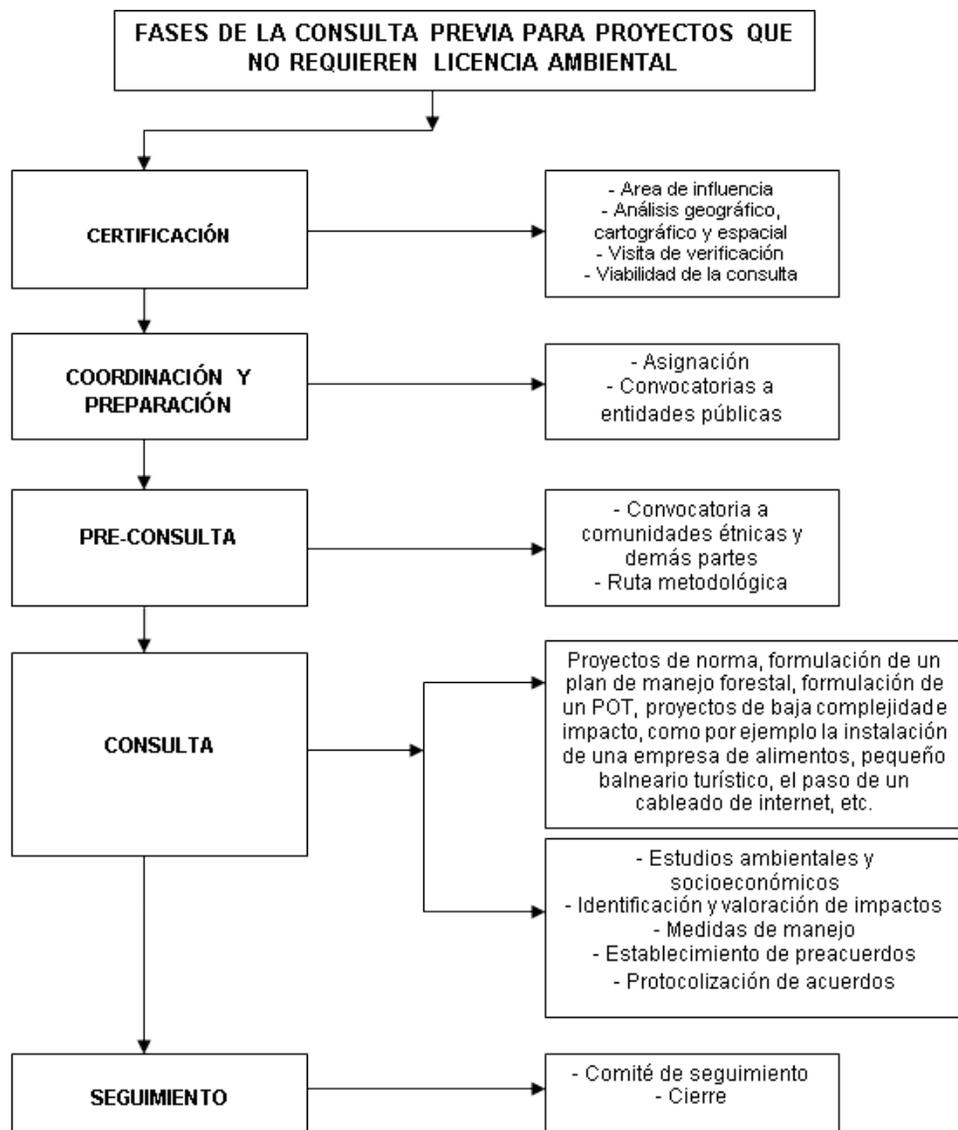
Se evidencia que una vez recibida la certificación de la presencia de comunidades étnicas por parte de quien pretenda construir el POA, se continúa con la etapa de pre-consulta en la cual se da apertura al proceso, para luego proceder a realizar la consulta.

El proceso puede tomar dos rutas. La primera consiste en realizar un proceso similar a los proyectos que requieren licencia ambiental (aunque en este caso no hay términos de referencia), es decir, hacer los estudios bióticos, abióticos y socioeconómicos, para luego identificar y valorar los impactos que pueda causar el proyecto y formular las medidas de manejo. Esta primer ruta se presenta cuando el proyecto tiene potencial de causar alto impacto ambiental, aun cuando la normativa ambiental no contemple que requiera licencia ambiental, tal puede ser el caso de un gran macroproyecto de vivienda de interés social<sup>6</sup>.

La otra ruta es la realización de un proceso de consulta previa en los proyectos que no requieren EsIA. Este tipo de consulta previas fundamentalmente exige que los consejos comunitarios participen en las reuniones y sesiones de trabajo que se realizan en la

5. Cronológicamente, la reforma de estos decretos ha sido la siguiente: Decreto 1753 de 1994, Decreto 1728 de 2002, Decreto 1180 de 2003, Decreto 1220 de 2005, Decreto 2820 de 2010 y Decreto 2041 de 2014. Este último es el que tiene vigencia en la actualidad.

6. Como ejemplo se tiene un caso de consulta previa entre la Caja de Compensación Familiar Comfandi y el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Los Lagos río Dagua por la construcción del Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional Ciudadela San Antonio. Si bien este tipo de proyectos no requiere licencia ambiental, para el caso de la consulta previa hubo la necesidad de realizar estudios bióticos, abióticos y socioeconómicos, identificación y valoración de los impactos, así como formular las medidas de manejo ambiental.



**Figura 2.** Proceso de consulta previa para proyectos que no requieren licencia ambiental.  
Fuente: elaboración propia con base en los Decretos 2041 de 2014, 1320 de 1998, 2613 de 2013 y Ley 99 de 1993.

formulación, por ejemplo, del POT, el plan forestal y/o plan de gestión ambiental que se esté formulando en el territorio. De igual forma, implica llegar a acuerdos con los dueños de proyectos de baja complejidad e impacto, por ejemplo, la instalación de una empresa de alimentos o un pequeño balneario turístico dentro o cercano al territorio. Además de lo anterior, otra situación importante en un proyecto que no requiera

licencia ambiental es que no es necesario realizar este trámite ante la autoridad ambiental, aunque sí se deben tramitar los permisos, autorizaciones, y/o concesiones que requiera el proyecto. Por último, al protocolizar la consulta, se determina cómo se va a realizar el seguimiento a los acuerdos entre las partes una vez empieza la construcción y operación del proyecto.

## Resultados

En esta sección se realiza la descripción del proceso de consulta previa entre el CCCNB<sup>7</sup> y EPSA, en cuatro etapas.

### Etapas previas: sucesos anteriores a la consulta previa

Es importante aclarar que esta consulta previa fue particular pues no se llevó a cabo de manera previa a la construcción u operación del POA, aunque en términos prácticos y reales sí la hubo. La empresa (EPSA) no tuvo responsabilidad alguna en ello, porque la Central Hidroeléctrica del Bajo Anchicayá (CHBA) inició su construcción a finales de la década de los años 40 y se encuentra operando desde hace 60 años, época en la que no existía normativa étnica nacional e internacional que exigiera de forma expresa el derecho a la participación de las comunidades étnicas en los proyectos que los afectaran, ni muchos menos el derecho expreso a la consulta previa. Tampoco existía normativa ambiental o instituciones ambientales<sup>8</sup>, que demandaran la protección del ambiente y los recursos naturales.

Colombia actualizó sus normas en materia de ambiente y derechos étnicos, lo cual llevó a que se exigiera una adecuada gestión ambiental a las empresas creadas con anterioridad a la legislación vigente. En este sentido, en el año 1998 el Ministerio del Medio Ambiente expide los términos de referencia (ETER 220) para elaborar los Planes de Manejo Ambiental (PMA) en las centrales hidroeléctricas en operación con anterioridad a la Ley 99 del 1993. La CHBA se

vio obligada a cumplir con la exigencia de formular e implementar un PMA<sup>9</sup>.

Como la normativa étnica también avanzó, la EPSA estaba obligada a formular el PMA mediante un proceso de consulta previa con los consejos comunitarios que estaban siendo afectados por el funcionamiento de la CHBA. Estos consejos son aquellos que pertenecen a la cuenca hidrográfica del río Anchicayá, en donde funciona esta central hidroeléctrica. En el año 2010, después de más de 10 años de la expedición de los términos de referencia, la empresa decide iniciar la consulta previa “colectiva” para formulación del PMA con la mayoría de los consejos comunitarios de la cuenca. Ante esta situación, el representante legal del consejo, Aguedo Tenorio, argumentó lo siguiente:

*En el marco de la autonomía consagrada en la normativa étnica nacional e internacional, el consejo comunitario de la comunidad negra de Bellavista (CCCNB) decidió no participar en la consulta previa “colectiva”, alegando la realización de una consulta individual, a lo cual la empresa se reusó inicialmente, pero dos años después, decidió realizarla con el debido acompañamiento de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, tal como se estableció en acta del 29 de noviembre de 2012. La razón principal por la cual el CCCNB decidió realizar la consulta previa de forma individual fue porque se consideró que en la consulta previa “colectiva” se afectarían los intereses del consejo al tener que tomar las decisiones en una mesa de concertación que solo tendría una mínima representación de cada uno de los consejos comunitarios, lo cual irrespetaría a las autoridades de los consejos comunitarios, como la junta de consejo, representante legal y la asamblea*

7. El territorio colectivo del CCCNB pertenece al corregimiento No. 8 del distrito de Buenaventura, correspondiente a la cuenca del río Anchicayá. Se encuentra localizado en la vertiente occidental de la cordillera Occidental y su acceso se da a través de la carretera Simón Bolívar, antigua vía Cali-Buenaventura, paralela al río, en el kilómetro 56. Por su parte, también es relevante destacar que la CHBA está inmersa en el territorio del consejo comunitario, aunque se ubica en un predio privado que se adquirió con anterioridad a la Ley 70 de 1993.

8. La Corporación Autónoma Ambiental del Valle del Cauca (CVC) se creó un año antes de que la CHBA iniciara operaciones y su objetivo era la solución a las inundaciones, desbordamientos y avalanchas provocadas por el río Cauca y sus afluentes. Sin embargo, en sus inicios era una entidad que no ejercía solamente funciones ambientales sino que también participaba en la construcción de obras de infraestructura que afectaban al ambiente y los recursos naturales.

9. La evaluación y vigilancia de los PMA que entregan los POA que fueron construidos antes de la Ley 99 de 1993 son competencia de la ANLA.

de consejo, y además, en una consulta colectiva no siempre prevalecerían los intereses y/o inquietudes particulares del consejo” (entrevista, 20 de mayo de 2015).

Una vez superada la situación anterior se dio inicio a la consulta previa para la formulación del PMA entre EPSA y el CCCNB, como se indica a continuación.

## Primera etapa: estudio de aspectos bióticos, abióticos, socioeconómicos

La consulta previa entre EPSA y el CCCNB para la formulación del PMA de la CHBA inició con dificultades porque no había acuerdo entre las partes para cumplir con los ocho capítulos de los términos de referencia, los cuales se resumen en la Tabla 1.

**Tabla 1.** Resumen de los términos de referencia para la elaboración de los PMA de centrales hidroeléctricas en operación con anterioridad a la Ley 99 de 1993

Capítulos	Descripción
1.1. Objetivo general	El PMA busca constituirse en herramienta que permita tanto a las empresas como a las autoridades ambientales contar con información acerca de la Central y sus interrelaciones con el entorno, para lo cual busca prevenir, mitigar, corregir y compensar los posibles impactos y efectos de la Central sobre el ambiente.
1.2. Objetivos particulares	Identificar y evaluar los impactos; presentar las medidas de manejo; implementar los programas de monitoreo y seguimiento; implementar los programas del plan de contingencias.
2. Alcances	El PMA debe: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer el tipo y magnitud de la afectación causada</li> <li>• Incluir los programas para la prevención, mitigación y compensación de los impactos causados</li> <li>• Contener el diseño de un programa de monitoreo y seguimiento</li> <li>• Ser actualizado periódicamente con base en los cambios de la operación</li> <li>• Dar la información disponible acerca de las afectaciones causadas</li> <li>• El Plan de Contingencia deberá identificar y priorizar las amenazas más probables y significativas.</li> </ul>
Capítulo 1	Reseña
Capítulo 2	Descripción técnico-operativa del aprovechamiento hidroeléctrico
Capítulo 3	Evaluación de impactos ambientales asociados a la operación de la Central
Capítulo 4	Medidas de prevención, mitigación y compensación
Capítulo 5	Programa de monitoreo y seguimiento
Capítulo 6	Análisis de riesgos y plan de contingencia
Capítulo 7	Impactos del entorno sobre la central
Capítulo 8	Información sobre permisos, autorizaciones y concesiones
ANEXO I	Elementos a considerar en la elaboración del PMA
ANEXO II	Lineamientos para el análisis de riesgos y el plan de contingencia
ANEXO III	Impactos del entorno sobre la Central
ANEXO IV	Lineamientos para la formulación de las medidas de prevención, mitigación y compensación

Fuente: elaboración propia con base en los términos de referencia genéricos ETER 220 (Ministerio del Medio Ambiente 1998).

El desacuerdo se presentaba fundamentalmente porque para cumplir con lo establecido en el Capítulo I de los términos de referencia se deberían realizar algunos estudios ambientales y socioeconómicos<sup>10</sup> en el consejo comunitario. El representante legal del CCCNB, Aguedo Tenorio, comenta que la EPSA había realizado algunos estudios ambientales en áreas aleatorias de la cuenca del río Anchicayá, con el argumento de que la biodiversidad era homogénea. Se pretendía que el consejo reconociera la validez de estos estudios pero esa solicitud se denegó, ya que los mismos se realizaron en áreas externas a la jurisdicción del consejo y además en esos procesos no se tuvo en cuenta el aval o la participación de sus miembros. Con estos argumentos se decidió realizar nuevamente los estudios, con la debida participación del consejo comunitario. Así las cosas, hubo que realizar de forma participativa el estudio atmosférico, electromagnético, hídrico, de flora, de fauna, y socioeconómico<sup>11</sup>. Los resultados fueron socializados a la junta de consejo para su aprobación mediante acta, y posteriormente a la asamblea de consejo para su aprobación final, ya que esta es la máxima instancia del CCCNB de acuerdo con la Ley 70, y en particular el Decreto 1745 de 1995<sup>12</sup>.

En Colombia la empresa que requiere realizar un EsIA y/o un PMA debe asumir la totalidad de los costos necesarios y así ocurrió en el proceso de la consulta previa para la formulación del PMA de la CHBA. Al respecto el señor José Luis Núñez

Sinisterra, Presidente del consejo, destacó lo siguiente:

*En el marco de la participación del CCCNB, EPSA brindó el apoyo económico, logístico y profesional en todo el proceso de consulta previa; sin embargo, para ello se organizó el cronograma de las actividades que se requería realizar con su debido presupuesto, y luego se firmó un convenio entre las partes, por lo que cuando EPSA no cumplía con las obligaciones del convenio, se paraba el proceso de consulta. Los profesionales eran contratados por el consejo y pagados con los recursos que EPSA entregaba en el marco del convenio, por lo tanto ellos debían guardar fidelidad al consejo y no tener ninguna relación con la empresa, ya que eso era causal de terminación del contrato. De esta forma, el consejo estaba en igualdad de condiciones con la empresa en cuanto a tener un equipo profesional que le dijera las cosas tal cual eran y para asumir las discusiones que se daban (entrevista, 12 de marzo de 2015).*

Esta independencia del consejo y sus profesionales respecto a la empresa fue importante para garantizar una adecuada defensa de los intereses de la comunidad.

## Segunda etapa: identificación y evaluación de impactos ambientales

Una vez se aprobaron los estudios ambientales y socioeconómicos por parte de la junta y asamblea del consejo comunitario, se procedió a realizar la identificación de los impactos ambientales de la

10. El Anexo I de los términos de referencia contempla algunos estudios ambientales y sociales que se deben realizar de acuerdo a los impactos que puedan causar las centrales hidroeléctricas en el lugar donde se ubican. Estos estudios deben ser incluidos en los diferentes capítulos de los términos de referencia.

11. La importancia de estos estudios radicó en que los resultados generados ayudaron a identificar y/o descartar los impactos ambientales generados por la CHBA en el consejo comunitario. Por ejemplo, el estudio electromagnético para las líneas de alta tensión determinó que no se presentaban niveles por encima de lo normal, por lo que se descartó cualquier impacto ambiental relacionado.

12. El Decreto 1745 del año 1995 reglamentario del capítulo III de la Ley 70, establece que las instancias que integran un consejo comunitario de comunidad negra son la Asamblea General y la Junta de Consejo. La Asamblea General es la máxima autoridad del consejo comunitario y estará conformada por las personas reconocidas por éste, de acuerdo con su sistema de derecho propio y registradas en el censo interno. La Junta de Consejo es la autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad que ha conformado un consejo comunitario para ejercer las funciones que le atribuye la Ley 70 de 1993, sus decretos reglamentarios y las demás que le asigne el sistema de derecho propio de la comunidad.

operación de la CHBA, para lo cual la EPSA realizó una propuesta que fue revisada por los profesionales y miembros del consejo, y posteriormente discutida en reuniones convocadas por la Dirección de Consulta Previa y en espacios autónomos entre la EPSA y el CCCNB<sup>13</sup>, llegando a la concertación de 16 impactos negativos y 2 positivos. Estos impactos fueron debidamente aprobados por la junta y asamblea de consejo. Una vez identificados los impactos se procedió a su evaluación, con el fin de determinar la magnitud e importancia de cada uno de ellos, para lo cual se utilizó la metodología propuesta por Conesa (1996), asignando a cada impacto su valoración respectiva.

La importancia de cada impacto se ajustó a la calificación compatible, moderado, severo o crítico<sup>14</sup>. De esta forma, para los 16 impactos negativos identificados, la valoración arrojó 6 moderados, 9 severos y 1 crítico. Los impactos determinados como moderados fueron la alteración de la calidad del agua; alteración de la calidad del aire por emisión de CO<sub>2</sub> y generación de ruido; cambios en la dinámica geomorfológica del río; riesgo de alteración geológica; alteración del hábitat de la fauna ictiológica; y probable afectación de la fauna silvestre. Los impactos valorados como severos fueron la alteración del caudal entre la presa y la descarga de casa de máquinas; alteración de las características fisicoquímicas y microbiológicas del suelo; cambios en la riqueza y abundancia de especies; alteración de la red trófica; alteración de los procesos de regeneración natural de la vegetación; alteración de las prácticas culturales y tradicionales de producción; limitación a la autonomía asociada al uso cultural del agua; probable afectación del patrimonio cultural y natural; y alteración del paisaje. El impacto determinado como crítico fue la interrupción de procesos migratorios en especies acuáticas.

Se destaca que el desarrollo de esta etapa requirió de varios espacios autónomos entre la EPSA y el consejo comunitario (incluyendo los profesionales de ambas partes), dado que se presentaron conflictos de intereses entre las partes, ya que a la empresa le interesaba que se identificaran la menor cantidad de impactos posibles y el consejo estaba enfocado en determinar la mayor cantidad de impactos posibles. Los argumentos técnicos, los recorridos en el consejo comunitario, los estudios realizados y la sensatez de las partes contribuyeron a identificar puntos de encuentro. En palabras de Aguedo Tenorio:

*Fue un proceso difícil porque la empresa sabía que entre más impactos se tuvieran en cuenta, implicaba más recursos a invertir en el PMA, pero nosotros como habitantes del territorio teníamos claridad de los daños que nos ha causado la central hidroeléctrica, y también teníamos sus profesionales de confianza. Lo positivo es que finalmente el conocimiento y la voluntad de todos ayudaron a llevar el proceso a buen puerto (entrevista, 20 de mayo de 2015).*

### Tercera etapa: medidas de manejo ambiental

Unavez los impactos fueron identificados, evaluados y aprobados por las partes, se procedió a determinar las medidas de manejo ambiental más apropiadas para prevenir, corregir, mitigar y/o compensar esos impactos. La EPSA realizó una propuesta de las posibles medidas de manejo, que fue revisada por los profesionales y miembros del consejo, para posteriormente ser discutida en reuniones convocadas por la Dirección de Consulta Previa y en espacios autónomos de trabajo entre EPSA y el CCCNB. De estas discusiones se concertaron 15 medidas de manejo para los 16 impactos negativos, dado que algunas podían aplicar para uno o más impactos. Estas medidas de manejo también fueron aprobadas mediante acta por las partes. La Tabla 2 presenta un resumen de este acuerdo.

13. Estos espacios se refieren a sesiones de trabajo entre EPSA y el CCCNB sin la presencia de la Dirección de Consulta Previa (DCP) para avanzar en los compromisos y tareas que se establecen en las reuniones con la DCP.

14. Según este orden de importancia, los impactos considerados compatibles son aquellos que causan menor peligro o daño al ambiente, hasta llegar a los críticos, que son los que ocasionan mayor perjuicio ambiental.

Tabla 2. Resumen de las medidas de manejo concertadas entre el consejo comunitario y EPSA

Medidas de manejo concertadas	Impactos
Programa de manejo integral del ecosistema acuático (medida de compensación)	Alteración del caudal entre la presa y la descarga de casa de máquina, alteración del hábitat de la fauna ictiológica, alteración de la red trófica, alteración de los procesos de regeneración natural de la vegetación, interrupción de procesos migratorios en especies acuáticas.
Programa de fortalecimiento a procesos de conservación y educación ambiental (medida de prevención)	Incidencia en procesos de conservación y sostenibilidad ambiental, y probable afectación de la fauna silvestre.
Programa de manejo integral de hidrocarburos y otras sustancias peligrosas (medida de prevención y mitigación).	Alteración de las características fisicoquímicas y microbiológicas del suelo, alteración de la calidad de agua.
Programa de manejo de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos (medida de prevención).	Alteración de las características fisicoquímicas y microbiológicas del suelo, alteración de la calidad de agua.
Programa de manejo de emisiones de gases y ruido al aire (medida de mitigación)	Alteración de la calidad del aire por emisión de CO <sub>2</sub> y generación de ruido.
Programa de tránsito sostenible de sedimentos del embalse (medida de mitigación)	Aplica para todos los impactos.
Programa de fortalecimiento a las prácticas tradicionales de producción (medida de compensación y mitigación)	Alteración de las prácticas culturales y tradicionales de producción.
Programa de fortalecimiento del patrimonio cultural en relación al uso del agua (medida de mitigación y corrección).	Limitación a la autonomía asociada al uso cultural del agua. Probable afectación del patrimonio cultural y natural, y alteración del paisaje.
Política de generación de empleo (medida de compensación).	Generación de empleo y oportunidades laborales.
Programa de fortalecimiento de prácticas tradicionales, ancestrales y culturales (medidas de compensación y mitigación).	Probable afectación del patrimonio cultural y natural.
Programa de manejo integrado de animales y plantas acuáticas (medida de compensación y mitigación).	Cambios en la riqueza y abundancia de especies, interrupción de procesos migratorios, desplazamiento de la ictiofauna, disminución del caudal entre la presa y la casa de máquinas.
Programa de manejo de emisiones al aire (medida de mitigación)	Alteración de la calidad del aire por emisión de CO <sub>2</sub> .
Programa de manejo de derrumbes (medida de mitigación)	Alteración físico-química del agua por remoción de derrumbes.
Programa de manejo de sedimentos sawerman y draga (medida de mitigación)	Retención de sedimentos en el embalse, alteración de la red trófica, alteración de la práctica tradicional de la agricultura, alteración físico-química del agua, limitación de la autonomía asociada a las decisiones del uso cultural del agua.
Programa de tránsito sostenible de sedimentos del embalse (medida de mitigación)	Alteración del caudal entre la presa y la descarga de casa de máquinas, alteración de las características fisicoquímicas y microbiológicas del suelo, alteración de la calidad del agua, cambios en la riqueza y abundancia de especies.

Fuente: elaboración propia con base en el acta de consulta previa.

Se destaca que los programas que se concertaron sirven como medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación. En ese sentido, para cada programa se elaboró una ficha que incluye, entre otros, los siguientes aspectos: 1. componente al que aplica (físico, biótico y social); 2. Aspectos que producen el impacto; 3. Impactos ambientales a los que aplica el programa; 4. Prioridad del programa (alta, media o baja); 5. Objetivo general del programa; 6. Lugar de

aplicación del programa; 7. Responsables; 8. Acciones a desarrollar; 9. Personal requerido; 10. Indicadores y metas de gestión; 11. Monitoreo y seguimiento; 12. Cronograma; y 13. Presupuesto.

Como ejemplo de uno de los programas concertados, en el caso del programa de fortalecimiento de prácticas tradicionales, ancestrales y culturales se definieron los aspectos señalados en la Tabla 3.

Tabla 3. Ficha del programa de fortalecimiento de prácticas tradicionales, ancestrales y culturales

Componente al que aplica	Social.
Aspectos que producen el impacto	Operación y mantenimiento de la central hidroeléctrica.
Impactos ambientales a los que aplica el programa	Probable afectación del patrimonio cultural y natural.
Objetivo general	Contribuir al fortalecimiento de las prácticas tradicionales, ancestrales y culturales.
Prioridad del programa	Alta.
Lugar de aplicación del programa	CCCNB.
Responsables	EPSA financia, realiza seguimiento y supervisa el desarrollo del programa y el CCCNB ejecuta el programa.
Acciones a desarrollar	Fortalecimiento a las actividades económicas y productivas, fortalecimiento del emprendimiento artesanal, fortalecimiento y promoción del ecoturismo, rescate de medicina ancestral y tradicional, apoyo al fortalecimiento de los grupos de danzas, apoyo para el desarrollo de un programa de difusión y conocimiento de la cultura ancestral, construcción y/o mejoramiento de las condiciones locativas y físicas del centro cultural y/o educativo, conservación y construcción de instrumentos musicales étnicos, rescate de prácticas gastronómicas del Pacífico, dotación de bibliotecas étnicas y de temas generales en los centros educativos.
Personal requerido	Profesionales y técnicos afines con el trabajo a desarrollar.
Indicadores y metas de gestión	Número de proyectos concertados y ejecutados.
Monitoreo y seguimiento	Para el seguimiento de esta medida de manejo se contará con medios de verificación como: registros de asistencia, evaluaciones, proyectos formulados, actas de entrega, fotografías.
Cronograma	Desde el cierre de la consulta hasta que se acabe el presupuesto asignado
Presupuesto	500.000.000

Fuente: elaboración propia con base en el acta de consulta previa.

Es importante tener en cuenta que entre las medidas de manejo propuestas existen al menos cinco programas que son para beneficio directo de los habitantes del consejo comunitario: fortalecimiento a las prácticas tradicionales de producción; fortalecimiento del patrimonio cultural en relación al uso del agua; política de generación de empleo; fortalecimiento de prácticas tradicionales, ancestrales y culturales; y fortalecimiento a procesos de conservación y educación ambiental. Los otros programas propuestos están orientados al beneficio directo del ambiente y los recursos naturales e incluyen el detalle de las técnicas, tecnologías y procedimientos a implementar.

Al igual que en la etapa anterior, en esta fase se necesitaron varios espacios autónomos entre la EPSA y el consejo comunitario (incluyendo los profesionales de ambas partes), puesto que la empresa demostró interés por identificar la menor cantidad de programas y recursos económicos, y el consejo le apostaba a determinar todos los programas que se requerían, junto con los recursos económicos necesarios. Los diferentes argumentos permitieron llegar a una concertación acerca de las medidas de manejo a implementar; sin embargo, el punto más álgido fue la determinación de los recursos económicos que se debían asignar a cada medida propuesta, situación que finalmente se pudo subsanar teniendo en cuenta valores aproximados. Al respecto, José Luis Núñez manifestó que los programas en donde fue más complicado llegar a un acuerdo fueron aquellos orientados al beneficio de las personas y ejecutados por el consejo, caso diferente a los programas que serían implementados por la misma empresa. Sin embargo, al final se lograron establecer acuerdos entre las partes (entrevista, 12 de marzo de 2015).

Una vez concertadas las medidas de manejo ambiental y los recursos económicos, se realizó la

protocolización de la consulta previa por parte de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior<sup>15</sup> (entidad que asumió la responsabilidad de realizar el seguimiento periódico al cumplimiento de los acuerdos pactados). También se participó en la elaboración del plan de contingencia y se concertó la participación del consejo en el seguimiento y monitoreo realizado por la autoridad ambiental a la operación del proyecto. Es necesario mencionar que en total, desde el momento en el que se firmó el acta de inicio (noviembre de 2012) hasta la firma del acta de protocolización (junio de 2015), la consulta previa demoró 2 años y 7 meses.

### Valores agregados de la consulta previa

Más allá del difícil inicio que tuvo la consulta previa, el posterior entendimiento entre las partes, cuya meta conjunta era garantizar la debida participación del CCCNB, permitió que en el desarrollo de la consulta se llevaran a cabo importantes actividades de aprendizaje para los miembros del consejo comunitario, como capacitación en educación ambiental, normativa étnica y ambiental, y visitas de campo a central hidroeléctrica que EPSA tiene en el Lago Calima (municipio Calima Darién) y a la misma central hidroeléctrica del Bajo Anchicayá, dado que las personas del consejo comunitario no conocían las instalaciones internas porque no es posible el acceso sin los debidos permisos. La visita permitió dar a conocer aspectos básicos del funcionamiento de una central hidroeléctrica. Además de lo anterior, también se adquirió conocimiento de algunas técnicas de campo para realizar estudios ambientales. De esta forma, las partes pudieron comprender de mejor forma en qué consiste un proceso de consulta previa, libre e informada.

15. Se destaca como aspecto negativo de las reuniones de consulta previa convocadas por la DCP del Ministerio del Interior el hecho de que los profesionales enviados por esta dependencia no son personal de planta, sino que por el contrario tienen contratos de prestación de servicios. Ello se plantea en el entendido que la responsabilidad jurídica de las actuaciones de un servidor público es mayor en comparación con un profesional contratado temporalmente.

Finalmente, el proceso de consulta previa entre EPSA y el CCCCNB puede resumirse en las palabras del representante legal del consejo, Aguedo Tenorio: *“fue un proceso de aprendizaje para todos, porque la empresa no sabía (o pretendía no saber) en qué consistía una consulta previa, y nosotros también aprendimos de forma práctica cómo se debe realizar ese proceso para defender el territorio, aunque siempre hay mucho más por aprender”* (entrevista, 20 de mayo de 2015).

## Conclusiones

- Esta consulta previa que se realizó entre la EPSA y el CCCCNB, más allá de cumplir con la exigencia de formular el Plan de Manejo Ambiental para la CHBA, terminó siendo un proceso exitoso pues el consejo comunitario hizo cumplir a la empresa con la jurisprudencia y con la normativa nacional e internacional en materia de consulta previa, garantizando el respeto por las autoridades del consejo y surtiendo las etapas de construcción del PMA en el marco de una participación real y efectiva.
- El apoyo de un equipo profesional para el CCCCNB fue muy valioso puesto que los representantes del consejo no tienen un nivel de estudio y/o preparación académica que les permitiera interactuar en igualdad de condiciones con los profesionales de la empresa, y por tanto, garantizar la realización de una consulta con participación real, oportuna, libre, informada y efectiva.
- A partir de este proceso de consulta previa se puede evidenciar la relevancia de la participación real de las comunidades étnicas en los procesos de evaluación de impacto ambiental, puesto que ésta contribuye significativamente a la protección del ambiente y de los aspectos tradicionales y culturales de las comunidades.
- Las medidas de manejo ambiental que finalmente se concertaron entre las partes son coherentes con los impactos ambientales identificados y valorados, dado que están orientadas a prevenirlos, mitigarlos, corregirlos y/o compensarlos, teniendo en cuenta

los recursos naturales y la dinámica sociocultural que prevalece en el consejo comunitario.

- Es de vital importancia que la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y las demás instituciones encargadas de velar por las comunidades participen activa e imparcialmente en los procesos de consulta previa, en procura de garantizar que dichos procesos se desarrollen garantizando una efectiva participación de las comunidades étnicas.
- Finalmente, para desarrollar un proceso de consulta previa respetuoso y garantista de los derechos de las comunidades étnicas, se deben respetar las instancias legales y culturales que éstas tienen establecidas. También se deben garantizar las condiciones de tiempo, logísticas, económicas y de apoyo profesional que requieran las comunidades, sin que ello implique en algún sentido la subordinación del consejo comunitario.

## Referencias

- Acosta, I. 1997. Introducción a la evaluación de impacto ambiental. Memorias del Curso Metodologías de Evaluación de Impacto Ambiental. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente – ICFES.
- Carson, R. 1962. *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin.
- Conesa, V. 1996. *Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.
- Congreso de la República de Colombia - Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia del año 1991. Bogotá.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el SINA y se dictan otras disposiciones. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. 2009. Informe defensorial: canal Naranja, impactos y situación actual. Defensoría delegada para los derechos colectivos y del ambiente. Bogotá.
- Grueso, L. 2010. El derecho de las comunidades afrocolombianas a la consulta previa, libre e informada. Una guía de información para su aplicación desde la perspectiva de los derechos humanos. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Hurtado, J. 2000. *El proyecto de investigación holística. Servicios y proyecciones para América Latina*. Caracas: Editorial Magisterio.
- Hurtado, J. 2002. *Metodología de la investigación holística Servicios y proyecciones para América Latina* (3ra edición). Caracas: Instituto Universitario de Tecnología Caripito.
- Mance, H. 2008. "La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del ministerio del medio ambiente colombiano". En: M. Rodríguez (Ed), *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp.101-240). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Mena, M e Hinestroza, L. 2014. "Eficacia de la consulta previa en el trámite de licencias ambientales en el departamento del Chocó 2006-2011". *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 14(26): 39-66.
- Mesa, G. 2013. *Estado ambiental de derecho o 'estado de cosas inconstitucional ambiental': derechos colectivos y ambientales bajo amenaza en la era de las locomotoras normativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio del Medio Ambiente. 1998. Resolución 501 de 1998. Por la cual se establecen términos de referencia genéricos para la elaboración de planes de manejo ambiental de centrales hidroeléctricas en régimen de transición que son competencia del Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto 1745 del año 1995. Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones. Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto 1320 de 1998. Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto 2613 de 2013. Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa. Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto 2041 de 2014. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Bogotá.
- Rodríguez, M. 2008. "Declive de las instituciones y la política ambiental en América Latina y el Caribe". En: M. Rodríguez (Ed), *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp.65-100). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Rodríguez, G. 2009. "El papel de la consulta previa en la pervivencia de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos de Colombia". En: L. Uscátegui (Ed.), *El derecho a la consulta previa*

en América Latina: del reconocimiento formal a la exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas (pp. 55-74). Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA.

Rodríguez, G. 2014. *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Editorial Ibáñez S.A.S.

Rodríguez, C y Orduz, N. 2012. *Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

Rodríguez, C. 2012. *Etnicidad.gov: los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: Dejusticia.

Toro, J. 2009. Análisis constructivo del proceso de evaluación de impacto ambiental en Colombia: Propuesta de mejora. Tesis doctoral (Doctorado en Tecnología Ambiental). Área tecnologías del ambiente. Departamento de Ingeniería Civil. Universidad de Granada. España.

## Anexos

Anexo 1. Preguntas realizadas al señor José Luis Nuñez Sinisterra, Presidente del CCC-NB. Buenaventura (12 de marzo de 2015):

1. ¿De dónde salieron los recursos económicos y logísticos para realizar la consulta previa?

2. ¿EPSA pagaba directamente los recursos a los profesionales que apoyaban al consejo?

3. ¿Qué influencia podría tener el hecho de que EPSA asumiera la responsabilidad económica de todo el proceso de consulta previa?

4. ¿EPSA cumplió a cabalidad con la asignación de los recursos económicos y logísticos?

5. ¿Hubo mucha dificultad para la asignación de recursos a las medidas de manejo ambiental concertadas?

Anexo 2. Preguntas realizadas al señor Aguedo Tenorio, Representante Legal del CCCNB. Buenaventura (20 de marzo de 2015).

1. ¿Qué puede destacar usted de los antecedentes de la consulta para la construcción del PMA de la CHBA?

2. ¿Cuándo se dio inicio a la consulta previa entre EPSA y el consejo comunitario? ¿Hubo alguna dificultad para ponerse de acuerdo en el alcance de la consulta previa?

3. ¿Cómo considera el proceso de concertación de los impactos ambientales que genera la CHBA al consejo comunitario?

4. ¿En términos generales cómo evalúa usted el proceso de consulta previa que llevó a cabo el consejo comunitario con EPSA?

5. ¿Qué mensaje le enviaría a los demás consejos comunitarios respecto a las consultas previas?

### Citar este artículo como:

Arboleda, N. 2016. "Participación del consejo comunitario de la comunidad negra de Bellavista en la consulta previa para la formulación del plan de manejo ambiental de la central hidroeléctrica del bajo Anchicayá". *Gestión y Ambiente* 19(1): 78-95.