

**ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA Y SU
ARTICULACIÓN EN EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA EN
COLOMBIA**

LINA MARÍA CASTILLO ARÉVALO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES
MAESTRÍA EN GESTIÓN AMBIENTAL
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA
Noviembre 2013**

**ANALISIS DE LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA Y SU
ARTICULACION EN EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA EN
COLOMBIA**

Director:
Arquitecto. Edgar Forero Pardo

Línea de investigación:
EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA
Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de:
Magister en Gestión Ambiental

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES
MAESTRÍA EN GESTIÓN AMBIENTAL
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA
Diciembre 2013

Nota de aceptación

Jurado

Jurado

Bogotá D.C., Diciembre 2013.

A Dios, mis padres EDGAR y DOLLY, mis hermanos
IVAN y LIZ por su confianza y apoyo permanente.

A CARLOS ANDRES PRADA, por su compañía y
asesoría incondicional.

Es trascendente incorporar el ambiente en la elaboración de plan(es) y/o programa(s) articulados y resultantes al proceso de consulta previa, que sean el resultado de un instrumento de evaluación y análisis estratégico válido y coherente con la realidad cultural, socioeconómica y ambiental de las comunidades étnicas en Colombia?

CONTENIDO

RESUMEN	Pag. 11
INTRODUCCIÓN.....	Pag. 13
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LA EAE Y LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA.....	Pag. 15
1.1. CRITERIOS DE REFERENCIA PARA LA EAE EN EL MARCO DE LA CONSULTA PREVIA.....	Pag. 16
Relación con los procedimientos de planificación y consulta existentes en el territorio.....	Pag. 16
Campo de aplicación.....	Pag. 16
Caracterización.....	Pag. 17
1.2 ACTORES INTERVINIENTES.....	Pag. 17
Responsable del manejo del procedimiento Administrativo.....	Pag. 17
Coordinación con otras entidades.....	Pag. 18
Consulta Pública.....	Pag. 18
1.3 CONTEXTO O SITUACIÓN GENERAL.....	Pag. 18
1.4 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.....	Pag. 20
En el tiempo.....	Pag. 20
En el espacio.....	Pag. 20
En el alcance.....	Pag. 23
2 OBJETIVOS.....	Pag. 24
Objetivo General.....	Pag. 24
Objetivos Específicos.....	Pag. 24
3 ANTECEDENTES.....	Pag. 25
3.1 ANTECEDENTES CONCEPTUALES Y COYUNTURALES.....	Pag. 25
3.2 ANTECEDENTES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES.....	Pag. 29
4 MARCO CONCEPTUAL.....	Pag. 33
4.1 Concepto, Fundamento y Alcance de la Consulta Previa.....	Pag. 33
4.2 La Consulta Previa en Asuntos Ambientales.....	Pag. 38
4.3 Como se realiza la Consulta Previa?.....	Pag. 42
4.4 Concepto, fundamento y alcance de la Evaluación ambiental Estratégica.....	Pag. 43
Etapas de la Evaluación Ambiental Estratégica.....	Pag. 46
4.5 Diferencias de procedimiento entre el EIA (estudio de impacto ambiental) y la EAE.....	Pag. 47

4.6	Modelos o enfoques de la Evaluación ambiental Estratégica.....	Pag. 49
4.7	Fases de la Evaluación Ambiental Estratégica.....	Pag. 51
5.	PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA ARTICULACIÓN DE LA EAE Y LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA	Pag. 54
5.1	Entorno Metodológico aplicable a la Consulta Previa en Colombia.....	Pag. 54
5.2	Metodología a desarrollar en un proceso de consulta previa, libre e informada integrada en la Evaluación ambiental Estratégica.....	Pag. 56
5.3	Metodología a desarrollar para la Evaluación Ambiental Estratégica en el marco de la consulta previa.....	Pag. 59
5.4	Análisis Metodológico y Resultados Esperados.....	Pag. 64
5.4.1	Fase 1: Contexto.....	Pag. 64
	Modelo Programa resultado del proceso de Consulta Previa con objetivos de sustentabilidad Ambiental.....	Pag. 64
	Documento análisis de congruencia de los objetivos de los programas municipales integrados con la consulta previa y los planes y programas de orden superior con los entes institucionales.....	Pag. 65
	Documento análisis de la vinculación estratégica del programa con los programas de los entes territoriales asociados para identificar las posibles sinergias e incompatibilidades.....	Pag. 67
	Listado de los factores críticos como base para la determinación de las escalas pertinentes que permitan una evaluación adecuada de la problemática actual y potencial.....	Pag. 68
	Listado de los sectores y actores involucrados.....	Pag. 68
	Documento base de las alternativas para el logro de los objetivos de sustentabilidad y los impactos relevantes a abordar en el análisis de las mismas.....	Pag. 70
5.4.2	Fase 2: Análisis y evaluación ambiental.....	Pag. 71
	Propuesta Línea base de información ambiental con los elementos y atributos ambientales relevantes (datos del contexto que informan a las cuestiones estratégicas) en las comunidades.....	Pag. 71
	Listado de indicadores para la evaluación estratégica.....	Pag. 72
	Documento análisis de la situación existente en las comunidades, basado en potencialidades y los factores críticos de las comunidades.....	Pag. 76
	Documento base de Identificar, analizar y seleccionar las mejores alternativas.....	Pag. 77
	Propuesta que considere las estrategias para la prevención y mitigación de impactos relevantes.....	Pag. 77
5.4.3	Fase 3: Consulta, Informes y Seguimiento.....	Pag. 78
	Documento resultado de integrar el programa de seguimiento y la evaluación de objetivos ambientales una vez se culmine el proceso de Consulta Previa.....	Pag. 78
	Formato Modelo de consulta pública de los informes finales resultados de la Consulta Previa.....	Pag. 79

Formato Modelo de consulta pública de los informes finales resultados de la Consulta Previa.....	Pag. 79
Informe sobre las adecuaciones que se realizaron como resultado del proceso final de Consulta Previa.....	Pag. 81
Documento propuesta de las recomendaciones de gestión y coordinación pertinentes entre las instituciones involucradas, con los gobiernos regionales y municipales, así como con las comunidades de etnias y los grupos sociales potencialmente afectados.....	Pag. 81
6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	Pag. 85
7 RESEÑA BIBLIOGRAFICA.....	Pag. 92
Referencias	
Normatividad y Políticas	
8. GLOSARIO.....	Pag. 95

LISTADO MAPAS

- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC), SIGOT, Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial, Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER). Resguardos Indígenas y Títulos Colectivos de Comunidades Negras, 2008.....Pag. 22

LISTADO ARTÍCULOS

- FUNDACIÓN TIERRA “Ocho pasos garantizan la consulta previa indígena en Colombia”, Lunes, 17 de mayo de 2010.....Pag. 54

LISTADO CUADROS Y FIGURAS

- Cuadro 1. Censos de Población en Colombia, y criterios de identificación de los grupos étnicos, siglos XX y XXI, La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos, Fuente: DANE, Censo General 2005.....Pag. 37
- Cuadro 2. Proceso de Consulta Previa con Grupos Étnicos Fuente: Ministerio del Interior.....Pag. 43
- Cuadro 3. Esquema y análisis metodológico aplicable junto con los productos resultantes al proceso de articulación de la EAE en la Consulta Previa Fuente: Elaboración propia.....Pag. 64
- Cuadro 4. Modelo Programa resultado del proceso de Consulta Previa con objetivos de sustentabilidad Ambiental. Fuente: Elaboración Propia.....Pag. 65
- Cuadro 5: Iniciativas sujetas a EAE que se pueden incluir en los resultados de la Consulta Previa. Fuente: Elaboración Propia.....Pag. 66
- Cuadro 6: Criterios de Iniciativas de la EAE integrada con los acuerdos base de la Consulta Previa, articulando la política, plan o programa. Fuente: Adaptado de Protocol on strategic environmental assessment to the convention on environmental impact assessment in a trasboundary context, 2001. - Towards an Analytical Strategic Environmental Assessment. ANSEA. Abril 2002. Evaluación Ambiental Estratégica. Capacitación para Centroamérica, 2003.....Pag. 66
- Cuadro 7: Sectores e infraestructura considerada en el Plan de Desarrollo Territorial, involucrando los actores parte de la Consulta Previa. Fuente: Elaboración propia.....Pag. 69
- Cuadro 8: Matriz análisis de la situación existente en las comunidades, basado en potencialidades y los factores críticos de las comunidades. Fuente: Elaboración propia.....Pag. 76
- Cuadro 9: Matriz de caracterización de espacios sociales concretos. Fuente: Elaboración propia.....Pag. 80

- Cuadro 10: Matriz de identificación de los actores sociales según su capacidad de agencia en un contexto multicultural (análisis cualitativo). Elaboración propia.....Pag. 80
- Cuadro 11: Matriz de identificación de los actores sociales según su pertenencia cultural. Fuente: Elaboración propia.....Pag. 80
- Cuadro 12: Matriz de caracterización de la situación de poder de los actores sociales. Fuente: Elaboración propia.....Pag. 81
- Cuadro 13: Tabla Valoración de la Importancia de la Tarea. Fuente: Jiliberto Herrera R., Bonilla Madriñán M (Editores) 2008, Guía de Evaluación Ambiental Estratégica y Elaboración propia.....Pag. 82
- Cuadro 14: Indicadores de verificación de cumplimiento de las tareas. Fuente: Jiliberto Herrera R., Bonilla Madriñán M (Editores) 2008, Guía de Evaluación Ambiental Estratégica y Elaboración propia.....Pag. 83
- Cuadro 15: Matriz de verificación de la tarea. Fuente: Jiliberto Herrera R., Bonilla Madriñán M (Editores) 2008, Guía de Evaluación Ambiental Estratégica y Elaboración propia.....Pag. 84

- Figura 0: Estructura Metodológica Articulación Procesos EAE y Consulta Previa, Elaboración propia.....Pag. 61
- Figura 1: Relación Jerárquica del Plan de Desarrollo, los programas derivados de este, y los proyectos resultantes de la consulta previa asociados a los programas, Elaboración propia.....Pag. 67

ACRÓNIMOS

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

OIT: Organización Internacional del Trabajo

CONPES: Consejo Colombiano de Política Económica y Social

CEAC: Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones ONU

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ROM: Comunidad que da referencia al pueblo de los gitanos, también conocidos como pueblo ROMA o ROMANI, Se encuentran en Colombia principalmente en los Departamentos de Atlántico, Bolívar, Nariño, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca, además de la ciudad de Bogotá. La población gitana en los centros urbanos de estos Departamentos forman el 93.47 % de todo el país (Fuente: Instituto Caro y Cuervo. «Mapas de lenguas de Colombia»)

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y El Caribe

RESUMEN

La presente investigación analiza el modelo administrativo y social para la Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE) dentro del escenario de la Consulta Previa en Colombia. Dicho análisis involucra los principios teóricos de la evaluación ambiental junto con las lecciones vistas en la planeación de políticas planes y programas; así mismo, soporta los criterios para estructurar las etapas del procedimiento administrativo junto con los métodos de la EAE en el entorno socio-cultural que la enmarcan.

La temática ambiental junto con la social, están claramente reconocidas como derechos de especial importancia para las comunidades indígenas y afrodescendientes junto con el medio cultural que las rodea. En este escenario se propician los compromisos para el Estado y la sociedad, dentro del marco constitucional, ya que dentro de él se reconocen e incluyen derechos adicionales para estas comunidades, tales como la apropiación de su territorio, la autodeterminación y la participación.

A lo que se quiere llegar en este análisis, es a integrar la EAE con un modelo social real aplicable, generando la articulación simultánea entre sus fases y las etapas de planificación y ejecución del proceso de Consulta Previa. Para tal propósito, se parte de entender que las comunidades indígenas y afrodescendientes requieren del Estado y de los particulares también. Pero, a su vez, que la apropiación de su territorio los compromete como pueblo no solo en la lucha por ser aceptados como parte integrante de la sociedad, sino a ser aportantes en la preservación de los recursos naturales en sus jurisdicciones. De esta manera, se da paso al posicionamiento frente al respeto de sus derechos, asumiendo una cultura preventiva y preservativa de los ecosistemas que hacen parte de sus territorios. Lo anterior conlleva, sin duda, a una posición participativa y comprometida con resultados del Estado y la sociedad frente a sí mismas.

Palabras clave: Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), políticas planes y programas Consulta Previa, Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, Estado, Sociedad, Derechos Ambientales, Derechos Sociales, Prevención, Preservación, Recursos Naturales, Ecosistemas.

ABSTRACT

This research analyzes the social and administrative model for the Strategic Environmental Assessment (SEA hereafter) on the stage of prior consultation in Colombia. This consultation involves the theoretical principles of environmental assessment along with the lessons seen in policy planning and program plans, likewise, supports the criteria to structure the stages of the administrative procedure with the methods of SEA in the socio-cultural that frame.

The environment along with social rights are clearly recognized as particularly important for indigenous and Afro along with the cultural environment that surrounds them. This scenario conducive commitments to the state and society, within the constitutional framework, because within it are recognized and include additional rights for these communities, such as the appropriation of their territory, self-determination and participation.

What we want to go in this analysis, the SEA is to integrate a real social model applicable, generating simultaneous articulation between phases and the planning and execution of the prior consultation process. For this purpose, one starts to understand that indigenous and Afro require state and individuals as well. But, in turn, that the appropriation of their territory as a people committed not only in the struggle to be accepted as part of society, but to be contributors in the preservation of natural resources in their jurisdictions. Thus, it gives way to positioning in respect of their rights, taking a preventive culture and preservative of ecosystems that are part of their territories. This implies, of course, to a participatory and committed position results of state and society against themselves.

Keywords: Strategic Environmental Assessment (SEA), policies, plans and programs Prior consultation, Indigenous Peoples and Afro-descendants, State, Society, Environmental Rights, Social Rights, Prevention, Preservation, Natural Resources, Ecosystems.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la evaluación ambiental estratégica y su articulación en el proceso de consulta previa en Colombia, parte de la premisa de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones estratégicas dentro de un contexto socio-cultural que es marco de la consulta. Estas decisiones que pueden identificarse como políticas, estrategias, planes o programas que buscan el mejoramiento de los instrumentos de planificación. La intención base de esta propuesta investigativa es la de avanzar en el desarrollo integral de las políticas ambientales y de sostenibilidad desde fases primarias de decisión y consulta, enmarcadas en un escenario socio-cultural de comunidades reconocidas por el Estado y la Constitución.

Se busca definir los criterios básicos de intervención en comunidades con un arraigo sociocultural importante, sin desconocer la capacidad con la que cuentan estos grupos étnicos de determinar los efectos ambientales finales en su entorno espacial y la sostenibilidad de los mismos a mediano y largo plazo.

El propósito fundamental de este trabajo es el de facilitar una herramienta estructural de apoyo para el desarrollo de una EAE, utilizando los instrumentos resultantes de la consulta previa en los diferentes proyectos, obras o actividades que exijan la realización este proceso. Busca mejorar la integración de la dimensión ambiental y de sostenibilidad en dichos instrumentos, no se pretende en primera instancia ser una guía neta, ya que no es un manual, solo es una propuesta metodología de articulación de procesos de EAE y de consulta, cuyo objeto es el de brindar un soporte de evaluación en las variables ambientales dentro de un marco sociocultural, en el cual la premisa sea la sostenibilidad.

Esta idea evidentemente, hace parte del desarrollo de la formación base del perfil de un gestor ambiental, la experiencia propia en el campo profesional, define a esta propuesta dentro de una relación coherente, con los elementos y contenidos referentes a la evaluación ambiental con toma de decisiones estratégicas. Este ejercicio, se muestra en gran medida en el desarrollo de proyectos minero-energéticos y de infraestructura, que son los que en su mayoría han requerido de la consulta previa para los procesos de licenciamiento ambiental. De las lecciones aprendidas dadas en estos escenarios, surge el perfil multidisciplinario del gestor ambiental jugando un papel trascendente en la formulación de propuestas y definición de criterios de articulación de los procesos objeto del presente estudio.

Dada la orientación y alcance de esta propuesta investigativa, se concibe la EAE articulada en el proceso de consulta previa como una herramienta de apoyo en la mejora ambiental de los procesos de toma de decisión estratégica, en particular para un equipo planificador, que integre actores internos y externos de todas los niveles culturales y socioeconómicos, instituciones y organizaciones nacionales e internacionales dentro del marco normativo aplicable consensuado con otras autoridades y otros agentes sociales relevantes.

La estructura del documento está definida en tres partes, la primera en el entorno del contexto de la investigación y su objeto, la segunda la conceptualización de la temática y su alcance y la última en la propuesta metodológica objeto de la investigación que incluye el análisis y articulación de los procesos de la EAE y la Consulta Previa.

Finalmente, los conceptos y resultados emanados de esta investigación pueden llegar a ser útiles en procesos diferenciales a los de la evaluación ambiental frente a una decisión estratégica. Por ejemplo, ser útiles en el propio proceso de elaboración o diseño de una política, estrategia, plan o programa que pueda incorporarse no solo en procesos de consulta sino en el diseño de herramientas de ocupación y aprovechamiento del territorio. Por esta razón, se pretende como una ayuda para la utilización en contextos distintos a los de la evaluación de una decisión estratégica ambiental específica en un ámbito sociocultural.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LA EAE Y LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA

En la actualidad, el análisis ambiental dentro de un entorno social reviste cada vez más importancia en el contexto regional y local en Colombia, y alrededor de este análisis, giran múltiples disertaciones tendientes a definir y plantear conceptos adecuados, que expliquen el mejor marco de aplicación y justifiquen válidamente su permanencia y sostenibilidad.

Se trata entonces de una cuestión que cobra aún más jerarquía si se reconoce a la luz de la gobernabilidad de las instituciones y el entorno constitucional, y obviamente, estudiado desde la óptica territorial dentro de la cual, se lleva implícito el reconocimiento de las especiales condiciones de las comunidades Indígenas y Afrodescendientes, su papel y posición frente al Estado, de lo cual se deriva el planteamiento de las obligaciones y los derechos recíprocos entre la relación Estado - Comunidades, que adquieren una connotación especial tratándose de un Estado Social de Derecho como el que se cuenta en Colombia.

El interés del presente trabajo, radica en examinar desde una perspectiva ambiental y social, incluyendo la perspectiva cultural, el escenario de los pueblos indígenas y afrodescendientes colombianos frente al reconocimiento de la ocupación y apropiación de su territorio, y específicamente en el proceso de consulta previa como un pleno derecho, que más allá del cumplimiento normativo se debe enrutarse, hacia el mejoramiento de las condiciones de uso y aprovechamiento de los recursos naturales en sus jurisdicciones frente a la ejecución de proyectos, obras o actividades.

La consulta previa a los pueblos indígenas y afrodescendientes, se trata de un derecho fundamental que como tal no fue nombrado de forma expresa en la Constitución Política de Colombia. Pero pese a la ausencia de inclusión en las normas fundamentales, este concepto le otorga un deber al Estado y a quienes lo conforman de consultar a los pueblos indígenas y afrodescendientes frente a los límites formales y materiales en las jurisdicciones que hacen parte de sus áreas geográficas, en el que en la misma Carta Magna fueron definidas como entidades territoriales reconocidas constitucionalmente y por su propia estructura. La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) consiste en aplicar los principios de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) a políticas (ambientales y no ambientales), planes (sectoriales y espaciales) y programas de acción ya establecidos y propuestos, estos dos conceptos se profundizarán más adelante.

Esta investigación, definirá un diagnóstico con una propuesta metodológica referente a la articulación del proceso de Consulta Previa y la Evaluación Ambiental Estratégica en el entorno territorial colombiano bajo la necesidad de insertar el medio ambiente en los procesos de toma de decisiones y en general en la planificación y gestión de actividades humanas en cualquiera de sus niveles, en el que la consulta previa no es ajena, reconociendo que desde que surgió el concepto ambiental en el marco jurídico colombiano se dio inicio a la necesidad de desarrollar instrumentos que hicieran posible a las líneas básicas de su gestión, temáticas

como la prevención, la corrección y la compensación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Durante los últimos cinco siglos los pueblos indígenas y afrodescendientes han sido estereotipados como comunidades de bajo nivel y subordinación social. Sin embargo, en las últimas décadas se han convertido en activos interlocutores dentro del espacio socio político nacional, lo que les permite repensar la esfera política y sus predominantes conceptos de nación, ciudadanía, democracia, desarrollo y medio ambiente. En este nuevo contexto, estas comunidades ahora son consideradas tanto por la comunidad académica como por el público en general, en Colombia y en el ámbito internacional, como nativos ecológicos¹ quienes protegen el medio ambiente y hacen parte de la esperanza a la crisis ambiental y del desarrollo. Por lo tanto, las representaciones sobre estas comunidades han sido transformadas del “sujeto colonial salvaje - subordinado” al “actor político-ecológico”.

1.1 CRITERIOS DE REFERENCIA PARA LA EAE EN EL MARCO DE LA CONSULTA PREVIA

A partir del contexto y las características del Proceso de Consulta Previa, así como de los principios generales para la estructuración del procedimiento administrativo de la evaluación ambiental y la experiencia específica con la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), es posible enumerar los siguientes criterios generales para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Colombia dentro del marco socio-cultural de la Consulta Previa:

Relación con los procedimientos de planificación y consulta existentes en el territorio

La EAE, para que cumpla a cabalidad con el principio de prevención, debe efectuarse en una fase precedente a la determinación de territorialidad, cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas de resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras. Igualmente, en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por dichas comunidades². Esta cuestión es clave ya que los resultados de la evaluación pueden ser incluidos en el diseño de los instrumentos de planificación territorial con un marco espacial previamente definido.

Campo de aplicación

La aplicabilidad al introducir un producto particular resultante del proceso de consulta previa, definido como instrumento de planeación, sería lo más pertinente en este aspecto; un enfoque que a pesar de no ser muy flexible permite estructurar el campo de aplicación de la EAE con claridad. Para las actuaciones no incluidas en este instrumento se podría analizar

¹ Astrid Ulloa, La articulación de los pueblos indígenas en Colombia con los discursos ambientales, locales, nacionales y globales, 2004

² Decreto 1320 de 1998 – reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio – Artículo 2

cada caso con un criterio específico si la consulta previa requiere evaluación. En cuanto a la adopción de la EAE, esta debe incluir un grupo resultante de actores en el proceso de consulta previa, que incluya las autoridades responsables de su procedimiento administrativo, adicionando instrumentos como políticas públicas en las que se presente un escalonamiento claro de actos de intervención del territorio (POT) y/o zonas estratégicas por su impacto y las potencialidades de aprendizaje para a los diferentes actores.

Caracterización

El presente estudio corresponde a un esquema genérico que sirve como orientación para introducir el procedimiento administrativo de la EAE dentro del proceso de consulta previa. Es importante resaltar, que este análisis demanda más tiempo que el requerido en los procesos de EAE y Consulta Previa estudiados en forma independiente; ya que acompaña la totalidad del análisis de planificación y diseño de los instrumentos aplicables dentro del proceso de consulta en el marco del EAE y permite una integración más estrecha de la EAE con un desarrollo simultáneo de las etapas definidas en la consulta previa. La aplicación de este esquema está sujeto a que se cumplan las condiciones apropiadas en un campo determinado de instrumentos de evaluación y planeación que favoreciera su adopción, de esta forma será más fácil articularlos.

Con estas tendencias, al menos desde el punto de vista ambiental y social, las decisiones estarán en principio más permeadas por las opiniones y los comentarios aportados en los procesos de participación y de intervención.

1.2 ACTORES INTERVINIENTES.

Responsable del manejo del procedimiento Administrativo

En el caso colombiano, la responsabilidad del manejo de este instrumento recae en los responsables de desarrollar los proyectos que requieran EIA; Para el caso de las comunidades indígenas y afrodescendientes con la participación de los representantes legales o las autoridades tradicionales y frente a las comunidades con la participación de los miembros de la Junta del Consejo Comunitario o, en su defecto, con los líderes reconocidos por la comunidad de base; El Estado representado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales Departamentales o Locales; Empresas Públicas, Privadas o Mixtas del orden nacional o internacional. Dichas instituciones, por su misión e interés en el entorno ambiental y social son clave para este proceso. Su papel fundamental será el de representar a cabalidad los intereses ambientales y, en este caso, responsabilizarse para otorgar un manejo adecuado al proceso de la EAE especialmente para la decisión final y de concertación con las comunidades.

Coordinación con otras entidades

Debe considerarse la intervención de entidades a lo largo del proceso, siempre y cuando se amerite, para hacerlas participes en momentos esenciales, como por ejemplo el acompañamiento del Ministerio Público (Procuraduría, Personería o Defensoría del Pueblo), Ministerio del Interior, igualmente incluir la participación de organizaciones comunitarias involucradas en el proceso, ONG, Universidades e Institutos de Investigación, entre otros. Lo anterior se logra considerando una fase inicial en la cual se involucren estas instituciones. De esta manera, pueden considerarse, de forma oportuna, diferentes aportes en torno a la EAE que se va desarrollar. Posteriormente, cuando se haya efectuado y se cuente con el reporte de los resultados, se contemplaría nuevamente la intervención de las entidades.

La fase de participación de los actores de interés e intervención de otras entidades, permite plantear inquietudes y aportar insumos para definir los aspectos a considerar y las metodologías a seguir en la evaluación ambiental y social. La participación, para los agentes claves, es indispensable; mientras que para otros entes en general y otros actores serán solo por petición.

Consulta Pública

En lo posible se debe buscar una participación del público, tanto afectado como interesado por la consulta previa, validando previamente los protocolos seguidos por la comunidad objeto de interés en su entorno cultural y de tradiciones arraigadas. Considerando que cuanto más temprano se inicien los procesos de participación, mayor facilidad habrá para modificar un diseño o incorporar aspectos que se consideren significativos o potencialmente conflictivos. Lo anterior implica el uso adecuado de los medios de comunicación según las características culturales, sociales y geográficas del entorno de interés.

En Colombia, los mecanismos de participación en procedimientos administrativos³ cumplen con gran parte de los criterios y/o tendencias mencionadas. Su aplicación en el marco de las EAE, depende, de una estandarización de los procesos de toma de decisiones en el proceso de consulta previa sujeto a EAE, que garantizará momentos precisos y apropiados para aplicar parte de estos instrumentos de participación considerando especialmente las exigencias para desarrollar una audiencia.

³ Intervención en Procedimientos Administrativos, Audiencia Pública Ambiental, Consulta a Comunidades Indígenas y Negras. Otro mecanismo que se puede aplicar en este contexto: Derecho de Petición de Información

1.3 CONTEXTO O SITUACIÓN GENERAL

En Colombia ha habido una paulatina institucionalización de los instrumentos de gestión pública, (normas, políticas, planes, programas, etc.). Cada vez se ha intentado formalizar y racionalizar más las competencias y las funciones de las instancias responsables de liderarlos, así como de definir mejor su entorno de planificación, avanzar en su desarrollo práctico y mejorar las instancias de participación de los diferentes agentes involucrados. No obstante, no siempre se ha dado una formulación explícita de estos instrumentos que siguen cada organismo del sector público; frecuentemente la misma normatividad que los crea, en los apartes referentes a su finalidad y funcionamiento, sirve como referente explícito de la política a desarrollar por parte de cada sector.

Naturalmente, cada organismo tiende al cumplimiento de sus funciones adelantando una serie de programas y proyectos que, implícitamente, son un referente del instrumento que está ejecutando en la práctica⁴ Todavía, en el sector público, se presenta una proliferación de instrumentos que formulan y ejecutan una variedad de organismos lo cual afecta su eficacia y eficiencia.

En procesos como el de la Consulta Previa, se plantean parámetros y procedimientos de cumplimiento normativo y legal dentro de los más sobresalientes, analizando el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, pero no se incluye la toma de decisiones estratégicas que acompañen el proceso a lo largo de su ejecución obedeciendo a factores como las características y las relaciones entre las comunidades indígenas y afro con la diversidad de los contextos ambientales, territoriales e institucionales, en los que se desarrollan estas comunidades.

Por otra parte, las características del entorno en el que se adelantan estos procesos, dificultan la aplicación de una evaluación ambiental como un instrumento que generalmente ha sido diseñado para procesos de toma de decisiones en los que predomina el análisis y diagnóstico técnico. Por eso su aplicación por lo regular es más favorable en lo que concierne a planes y programas, por ser niveles que incluyen más herramientas, permitiendo que prime la racionalidad técnica.

La falta de acuerdos entre las comunidades y las entidades encargadas de ejecutar los procesos de ocupación y administración del territorio de la comunidad indígena o negra, sumado a los vacíos normativos y a la ausencia tanto de una estandarización sistemática de los contenidos como de relaciones entre las áreas y los sectores e instrumentos de planificación, conduce a que estas presenten una gran diversidad y dificulte su aplicabilidad. Si bien existe una coordinación y homogenización mayor en los instrumentos de planeación

⁴ CANO MOTTA, Augusto “La Planeación en Colombia” Mimeo Bogotá: Departamento Nacional de Planeación DNP, 1967 citado en MORCILLO, Pedro Pablo “La Planeación en Colombia- Historia, Derecho y Gestión” Bogotá: Universidad Piloto, 2002, pág. 263

vigentes, otros tantos presentan gran heterogeneidad en cuanto a sus dimensiones espaciales, instrumentales, presupuestales, horizontes de tiempo y mecanismos de coordinación.

Dicha diversidad y confusión no es ajena al proceso de Consulta Previa, si se analiza su contenido en la ejecución es clara la determinación de procedimientos y métodos que pueden desarrollarse en el marco de la EAE, pero a la vez es difícil implementar una reglamentación detallada que corresponda a una situación de diversidad cultural y estudio socioeconómico relativamente estandarizados en la estructura de este proceso.

Así mismo, puede considerarse la existencia de múltiples situaciones en cada esfera territorial y área del desarrollo; la capacidad política, técnica y presupuestal es diferente en los niveles al interior de la escala territorial. Incluso, en las capacidades de cada uno de ellos predominan diferencias marcadas. La heterogeneidad anterior se constituye en un reto en el momento de introducir la EAE en los procesos de Consulta Previa ya que su adopción debe ajustarse a la realidad cambiante de cada comunidad superando las dificultades que representa la fragmentación institucional en todo sentido. Entre tanto, su compactación, debido a los celos competenciales de algunos líderes de estas comunidades y al enfoque sectorial de muchos de los entes e instituciones, genera resistencias para introducir la EAE en las consideraciones socio-ambientales de la Consulta Previa.

1.4 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Esta investigación abarcara el entorno legal y espacial del territorio colombiano en entornos o contextos así:

En el tiempo

En la articulación de los procesos de Evaluación Ambiental Estratégica y consulta Previa, este último proceso por lo general se lleva a cabo durante la etapa exploratoria o de planificación de los proyectos, obras o actividades que se deben realizar la consulta, o los planes y medidas correspondientes. La determinación del tiempo adecuado de intervención o ejecución del proceso debe darse en términos de la planeación y programación de las actividades de La Consulta Previa, integrando estas actividades con las fases de la Evaluación Ambiental Estratégica, y de esta forma definir claramente los procedimientos que se deben desarrollar siguiendo los lineamientos de ambos procesos antes de diseñar y ejecutar proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas y afrodescendientes⁵

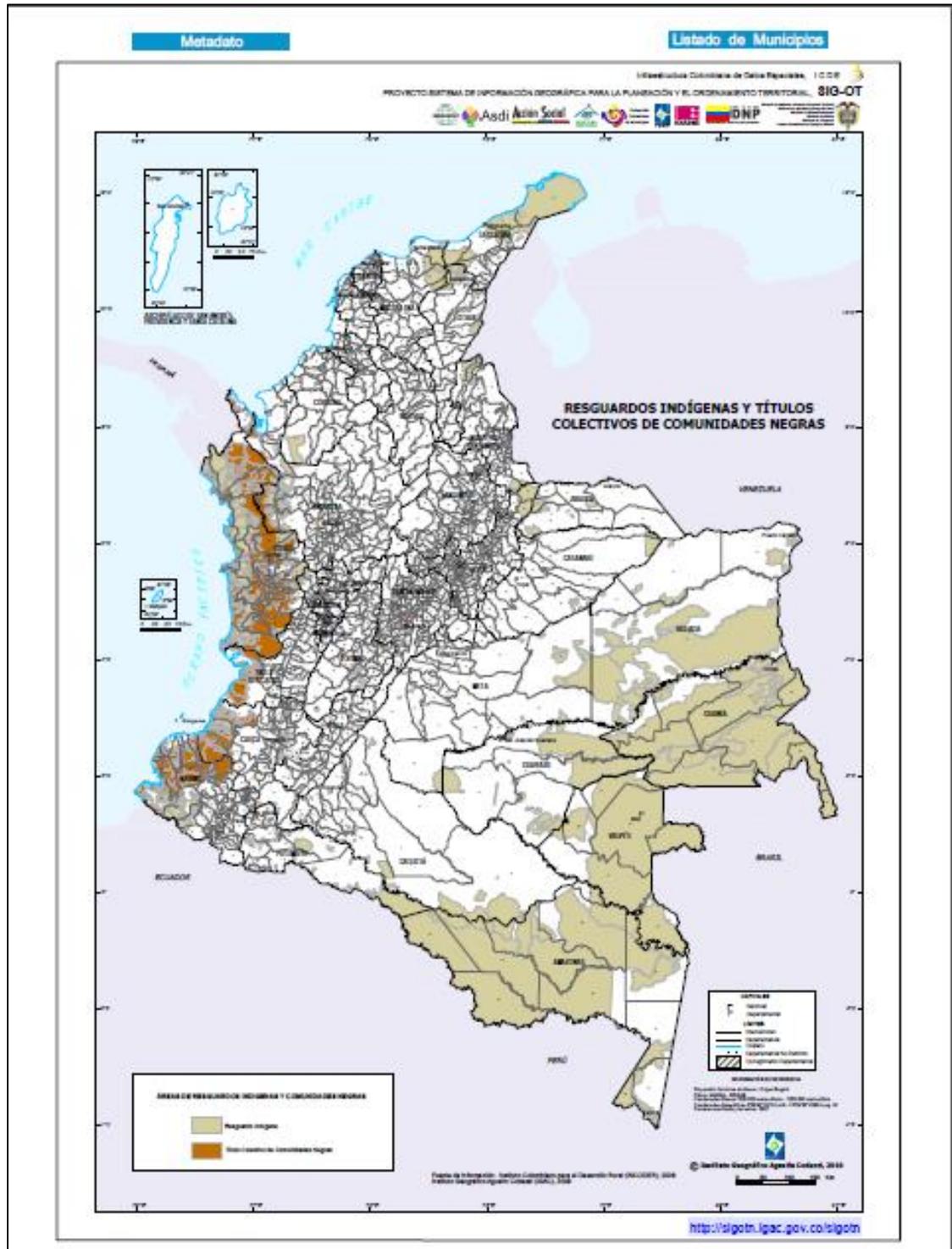
⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Norma y jurisprudencia del sistema Interamericano de Derechos Humanos, Numeral 181.*

En el espacio

El censo de 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) registró 41,2 millones de colombianas y colombianos, de los cuales el 10,3% se reconoció como afro y el 3,43% como indígena. Si bien, los grupos étnicos representan según los datos oficiales el 13,73% de la población colombiana, la diversidad y riqueza cultural que constituyen es incalculable y la Corte Constitucional estableció que tienen el más alto grado de protección jurídica sustentada en sus derechos colectivos fundamentales a la integridad cultural y a la vida como grupo. Esta distribución de población y grupos étnicos se encuentra a lo largo y ancho del territorio colombiano.

El numeral 2 del artículo 15 de la Ley 21 de 1991 establece que: "En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras..".

De acuerdo con lo anterior, el marco espacial objeto del presente estudio se encuentra en el territorio colombiano concretamente en las zonas declaradas como Resguardos Indígenas y Títulos Colectivos de Comunidades Negras (ver Mapa 1)



Mapa 1: Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER), 2008

En el alcance

El alcance de un proceso de consulta previa articulado con la EAE no se puede identificar de forma directa, no obstante, es posible determinarlo con base en las fases que establecen la EAE y las etapas que hacen parte del proceso de consulta, esta diligencia es clave para que la articulación logre su fin. La delimitación de la evaluación debe ser establecida en casi todas las actividades programadas en estos dos procesos.

Un alcance demasiado limitado puede significar que los resultados de la evaluación no logren los objetivos deseados. Excederse, sin embargo, puede implicar un desgaste económico, técnico, político e institucional innecesarios. Cada consulta enmarcada en la EAE, tiene un alcance propio, distinto incluso que la de procesos de consulta dados en una misma jurisdicción municipal o dentro del mismo sector. El carácter de cada proceso estará determinado, en gran medida, por cuál sea el contexto específico de cada plan o programa resultante de la EAE del proceso de consulta.

Factores determinantes a la hora de delimitar el alcance de la consulta en el marco de la EAE pueden definirse como: el carácter de los efectos ambientales previstos en la evaluación de la consulta; detalle, recursos, participación en el proceso de consulta, definiendo la escala de los efectos considerados; niveles de concreción y objetividad en las decisiones tomadas por los actores del proceso, acá el detalle podrá ser menor en la evaluación de las decisiones de carácter más genérico.

2. OBJETIVOS

Objetivo General

Evaluar los procedimientos y alcances del modelo de consulta previa, de acuerdo con el entorno legal colombiano, utilizando algunas metodologías de la Evaluación Ambiental Estratégica, con el fin de realizar una propuesta metodológica incorporando la Evaluación Ambiental Estratégica en el proceso de Consulta Previa, acorde con las necesidades y contexto de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

Objetivos Específicos

- Analizar el contenido del modelo general de consulta previa, con el fin de identificar sus fortalezas y vacíos.
- Identificar en el modelo de Evaluación Ambiental Estratégica los elementos aplicables al contexto ambiental colombiano de las comunidades afrodescendientes e indígenas.
- Proponer una metodología de lineamientos de consulta previa que incorpore la EAE y sea aplicable a futuras políticas, planes, programas de intervención y de impacto, con el fin de optimizar los procedimientos.
- Esta investigación aporta un análisis de un modelo conceptual de la Evaluación Ambiental Estratégica, en este se unifican algunas de las metodologías utilizadas, que aportarán significativamente en las etapas primarias implementadas en el proceso de consulta previa, que pueden ser aplicadas a otras figuras de la planificación sectorial, integral y territorial, porque enmarca las jurisdicciones de los territorios indígenas y afrodescendientes en un escenario espacial, social y ambiental.

3. ANTECEDENTES

En este capítulo se hará una descripción del marco contextual y legal tanto en el entorno global como en el colombiano para la EAE y el proceso de Consulta Previa, contextualizando el escenario actual de intervención y actuación en estos dos procesos.

3.1 ANTECEDENTES CONCEPTUALES Y COYUNTURALES

La aplicación global de la EAE tiene antecedentes que pueden remontarse a finales de los años ochenta, a través de las orientaciones que el Banco Mundial incluía para el desarrollo de Evaluaciones Ambientales sectoriales y regionales.

Actualmente, el movimiento de mayor relevancia es el iniciado por la Unión Europea, a raíz de la protocolización de la Convención de Evaluación de Impacto Ambiental en el Contexto Transfronterizo, la cual determinó la necesidad de generar una reglamentación específica sobre la aplicación de la EAE, que entra en vigencia en el 2004. En el marco de esta convención se estableció la necesidad de desarrollar marcos legales que viabilicen la aplicación de la EAE, decisión que fue recientemente ratificada por 33 países, a través de la firma del Protocolo en Evaluación Ambiental Estratégica⁶

En el contexto internacional La EAE está iniciando su aplicación a los niveles más altos de la toma de decisiones, que corresponden a políticas, planes y programas. En ese sentido, está dirigida hacia la evaluación de alternativas en esos niveles, y no solo hacia la evaluación de proyectos, en estos por su parte se aplica la evaluación de impacto ambiental, EIA.

Así mismo, la EAE en algunos países de la comunidad europea evalúa un conjunto de alternativas para llegar a la realización de una opción de desarrollo, considerando los impactos acumulativos y la información que se utilice sea suficiente para alimentar adecuadamente el proceso de toma de decisiones. El tipo, detalle y calidad de la información dependiendo exclusivamente del nivel donde se esté desarrollando la evaluación. Igualmente está definiendo el presupuesto del presupuestar el tiempo necesario para el desarrollo los instrumentos de planificación par que no sea invertido exclusivamente en la recolección de la información, limitando su disponibilidad en la evaluación y análisis.

La EAE se aplica obligatoriamente a los planes y programas que tengan implicaciones ambientales; su aplicación a nivel de políticas está muy limitada en la actualidad, su iniciativa

⁶ Esto se dio el 21 de mayo de 2003, con ocasión de la cincuentava Conferencia ministerial "Medio ambiente para Europa", en Kiev, Ucrania. Los países son: Albania, Armenia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Holanda, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia y Montenegro, España, Noruega, Chipre, La República Checa, Suecia y el Reino Unido.

principal surge para atender los asuntos ambientales generados por decisiones de los gobiernos sobre el resto de la comunidad.

La EAE no reemplaza la EIA y por tanto no es un mecanismo para autorizar la realización de proyectos, cuenta con un importante componente de participación de los grupos de interés y crea mecanismos para asegurar dicha participación con el objetivo de lograr una herramienta efectiva, en muchos de los casos, la aplicación de la EAE implicó importantes periodos de tiempo y recursos económicos.

En el contexto Latinoamericano, se observa que la EAE ha surgido como un resultado de proyectos de crédito con la banca multilateral y con enfoque sectorial, los contenidos de los estudios analizados son muy similares a los de un EIA en el contexto colombiano, pero direccionados hacia el ordenamiento ambiental del territorio.

La aplicación del concepto de EAE es limitado en el ámbito nacional, dado que tradicionalmente la evaluación ambiental de opciones de desarrollo se ha concentrado en la aplicación de procedimientos administrativos de licenciamiento ambiental. En Colombia los ejercicios relacionados con EAE ya sea desde el enfoque sectorial, regional o de grupos de proyectos, se inician a mediados de los años noventa, con estudios como la evaluación de posibles ubicaciones de puertos en el Pacífico, el desarrollo de una estrategia de manejo de residuos peligrosos para Bogotá y el programa de carreteras departamentales, entre otros.

Posteriormente, se desarrollaron otros ejercicios que fueron evaluados de manera específica como: 1) Estudio para la formulación de una propuesta de lineamientos de política ambiental para el sector energético, con énfasis en el sector eléctrico; 2) Evaluación ambiental sectorial del sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia, y 3) Diseño de una estrategia integral de fortalecimiento institucional para la gestión ambiental en el Sector Transporte y de sus subsectores.

A partir del análisis de los casos nacionales, es posible afirmar que la orientación de estos estudios no correspondía en su totalidad al enfoque de la EAE, por cuanto, esta incluye un componente importante de participación; así como la relación entre la evaluación y la decisión final adoptada. En los casos implementados si bien existió algún grado de participación, al final las evaluaciones no fueron consideradas integralmente en la decisión final adoptada.

Las condiciones institucionales y el desarrollo de un marco normativo coherente son elementos básicos para desarrollar la EAE. Por otra parte, si bien existen instrumentos que propician la participación pública, estos a la fecha no han sido reorientados y fortalecidos considerando la oportunidad y el grado de la participación. Finalmente, reconociendo que EAE promueve la integración en el proceso de toma de decisiones entre los diferentes actores involucrados, por lo tanto, las dificultades identificadas al respecto en los estudios analizados son un elemento a considerar en la formulación conceptual de la EAE en Colombia.

Articulando la EAE con el proceso de consulta previa, esta última se encuentra altamente relacionada con la primera en el concepto de ser un instrumento para la participación y toma de decisiones sobre todos los asuntos que les conciernen a los pueblos indígenas y afrodescendientes. Es precisamente en este aspecto, en el que los dos conceptos se unen como herramienta participativa y de decisión frente al aprovechamiento, uso y explotación de los recursos naturales en los territorios que particularmente les atañen a las comunidades objeto de la presente investigación.

La consulta contribuye a la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afro cuando entran en riesgo frente a las demandas y los requerimientos de una sociedad numéricamente mayoritaria, y con mayor poder de decisión en las esferas de lo público y lo privado⁷. Adopta procedimientos a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas y afrodescendientes⁸. El gobierno debe acordar con las comunidades los procedimientos, tiempos, espacios y contenidos de la consulta, garantizando que escojan a sus representantes de manera autónoma; construyendo una metodología culturalmente adecuada y en conjunto con estos pueblos. En términos de apropiación, las modalidades técnicas de la consulta requieren contemplar claramente los diversos niveles de la misma, a fin de impulsar los mecanismos propios de las comunidades en la búsqueda de capacidades de negociación y acuerdo⁹.

La consulta parte de principios según el Convenio 169 de la OIT en su artículo 6.2 como la Buena Fe, en que a partir de la posible afectación a las comunidades con motivo de la explotación de los recursos naturales, se debe incluir la adopción de relaciones de comunicación y entendimiento, signadas por el mutuo respeto y la buena fe entre estas comunidades, los actores del proceso y las autoridades públicas. Igualmente define el principio de información, en el caso del traslado excepcional de estos pueblos de sus tierras, estableciendo el consentimiento de los mismos con pleno conocimiento de la causa¹⁰.

La Corte Constitucional señala que la comunidad debe tener “un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, así como los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución. La comunidad debe ser enterada e ilustrada sobre la manera en que la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política¹¹”.

En la disposición general sobre la consulta, los gobiernos deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de

⁷ Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, libre e informada. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos, ONU – Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos – Colombia, 2009, Pág. 16

⁸ Convenio 169 de la OIT, Artículo 16.2.

⁹ Manual para la integración de la participación y derechos de los pueblos indígenas en las políticas y cooperación al desarrollo humano. Sistema de Naciones Unidas Guatemala, Guatemala, 2006, p. 53.

¹⁰ Convenio 169 de la OIT, Artículo 16.2

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2002.

decisiones que les conciernen¹², en este principio la Corte Constitucional puntualiza “Que se le dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo”. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada.

La consulta debe ser previa cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a las comunidades¹³, es decir la consulta debe ejecutarse con anterioridad a la aplicación de medidas que impacten las comunidades y su entorno espacio-temporal.

Las concepciones del proceso de consulta previa y la EAE en el marco espacial del territorio colombiano pueden ser consideradas como expresiones de las prácticas ecológicas socioculturales en un ámbito de instrumentos de planeación e intervención del espacio físico, es decir, el conocimiento que aportan los elementos de análisis deben distinguirse como la base de inicio de una verdadera sostenibilidad ambiental para las comunidades indígenas y afrodescendientes. En esta mirada se parte de la noción de un grupo interinstitucional interesado en el cuidado y conservación de la naturaleza bajo una visión ética del deber ser y hacer con lo natural como inherente al ser humano y por lo tanto universal. Se parte del implícito de que la sociedad nativa mantenía una relación armónica con la naturaleza y seguían principios filosóficos que comportaban un grado mínimo de modificación del entorno. Hoy sin duda la interacción de herramientas que aporten a la preservación de los recursos en estos territorios serán soporte en la manipulación e intervención de los ecosistemas que las culturas ejercen y ejercerán sobre su entorno.

¹² Convenio 169 de la OIT, Artículo 6.1 b

¹³ Convenio 169 de la OIT, artículo 6, 1.a. Declaración, artículo 19.

3.2 ANTECEDENTES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES

El entorno institucional y normativo que se tendrá en cuenta en esta investigación, define en primera instancia para la EAE que es común con algunos aspectos de la consulta, las normas legales e instrumentos teniendo en cuenta aspectos como: la fecha de entrada en vigencia; la naturaleza normativa marco o instrumento de aplicación concreta; el ámbito espacial de aplicación, internacional, nacional, regional, departamental y municipal; la vigencia, para los casos de instrumentos de política (Estrategias, Planes, Programas, etc.); el contenido que defina los principales aspectos tratados por la Ley o herramienta, en particular los relacionados con el instrumento resultante de la evaluación y el procedimiento que incide directamente en el proceso de redacción y/o administración del resultado del análisis¹⁴.

El concepto de Evaluación Estratégica, hace referencia inicialmente al ámbito de la planeación territorial y al desarrollo regional y se ha referenciado en modelos como la Guía de evaluación de impacto en áreas extensas (Departamento de Desarrollo Urbano y Residencial de USA, 1981) para el caso norteamericano; la Convención sobre EIA en contextos fronterizos (Convención de Espoo, 1991); la Directiva Europea EAE 2001/42/CE implantada hasta 2004; la Ley 9/2006 en España y el Proyecto ANSEA de la Unión Europea que incorporo una Metodología de EAE y guías para la evaluación aplicadas al área comunitaria, entre los más sobresalientes.

Algunas de estos modelos conceptuales e institucionales fueron forjando el comienzo del proceso de toma de decisiones, frente al recurso de evaluación del impacto sobre el medio ambiente en todos los niveles administrativos, institucionales y normativos, generando instrumentos que fueron convirtiéndose en necesarios y oportunos para mejorar la calidad de la información suministrada a los responsables de realizar los procesos de evaluación, de esta forma, la toma de decisiones se proyecta a atender y reducir de manera diligente los impactos en las actividades propias de proyectos de desarrollo en un contexto transfronterizo.

En Colombia, la experiencia en EIA se ha centrado a través de la planeación y ejecución de proyectos principalmente en el sector minero energético y de infraestructura, y ha basado su marco legal en normas como el Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales) el cual incluye la declaración de Efecto Ambiental en los recursos; La Ley 99/1993: que incluye la Evaluación del Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental como instrumentos, pero no se encuentra un entorno más amplio de aplicabilidad del concepto de EAE, de lo que se deduce que a hoy se cuenta con un desarrollo incipiente en la materia.

Instrumentos como el CONPES 3120/2001, que define la estrategia para el mejoramiento de la gestión ambiental del sector eléctrico; el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, el

¹⁴ Guía de Evaluación Ambiental Estratégica, Rodrigo Jiliberto Herrera y Marcela Bonilla Madriñán, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España; Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, Colombia 2009, Pág. 79.

cual reitera la necesidad de realizar EAE en los planes sectoriales; la propuesta conceptual y metodológica para la aplicación de EAE en Colombia (2004) por parte del Departamento Nacional de Planeación; y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que incluye el concepto de la EAE para infraestructura, transporte, minero-energético, turismo, salud ambiental (Cap. 5), son los elementos para resaltar en este entorno de herramientas institucionales y planeación para la EAE, pero no se debe desconocer la necesidad de introducir una visión propia de la EAE en el entorno sectorial y territorial que se adecúe a las condiciones del país.

En lo que le atañe a la consulta previa, se hace referencia a fuentes tipo convenios internacionales, y otras que no constituyen un cuerpo normativo en sí mismo, sino que son declaraciones, recomendaciones y observaciones formuladas por los organismos competentes, que no tienen carácter obligatorio para los Estados, pero que se han tenido en cuenta porque dan razón de las falencias de los gobiernos en materia de participación de comunidades indígenas y afrodescendientes que pueden ser una herramienta útil para avanzar en la adopción de medidas jurídicas idóneas para que los convenios sean realmente aplicados y lograr configurar verdaderos parámetros de constitucionalidad en los diferentes países en que se desarrolla la consulta.

Fuentes internacionales del derecho a la consulta previa, resaltan al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo como una de las más sobresalientes, este convenio también se enmarca dentro del entorno constitucional colombiano. No obstante, se destacan otros instrumentos jurídicos en el marco del derecho internacional, como el pacto internacional de derechos civiles y políticos; la declaración de los pueblos indígenas y algunas observaciones realizadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones (CEAC); las observaciones del Comité de derechos económicos, sociales y culturales; la Comisión Internacional de los Derechos Humanos y del Comité para la eliminación de la discriminación racial; los informes del Foro permanente para las cuestiones indígenas en las Naciones Unidas y las observaciones realizadas por la Comisión Internacional de los Derechos Humanos¹⁵.

A partir de la expedición de la Constitución de 1991, se concede territorialidad y reconocimiento a los pueblos indígenas y afrodescendientes, el Artículo 286 define estas jurisdicciones entre las entidades territoriales, otorgándoles funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos en línea con la Constitución y ley, esta coyuntura introdujo autonomía para estos pueblos en el uso, ocupación y aprovechamiento de sus territorios.

¹⁵ Claudia Janneth Vela Perdomo, La consulta previa para la explotación de recursos naturales en territorios de los pueblos indígenas en el marco del convenio 169 OIT y su eficacia en los resguardos del gran pueblo de los pastos que habitan en el departamento de Nariño. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Tesis de Grado, Maestría en Derecho, Bogotá, Colombia 2011, Pág. 33.

La Ley 21 de 1991, es la norma nacional más sobresaliente en materia de consulta previa y protección de los derechos de los pueblos indígenas, pues por medio de ella, Colombia aprobó el 04 de Marzo de 1991 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. en Ginebra en el año 1989, el cual, de conformidad al artículo 2º de la Ley, obliga al país a partir de la fecha a perfeccionar el vínculo internacional en este tipo de temáticas.

Ley 99 de 1993, contiene diversos artículos en los que tiene en cuenta a las comunidades indígenas y negras, por ejemplo, el artículo 13 dispone que en el Consejo Nacional Ambiental tendrá participación un representante de los pueblos indígenas, para asegurar la coordinación intersectorial de las políticas, planes y programas en materia ambiental y recursos naturales renovables; por su parte, el artículo 26 establece que en el Consejo Directivo de las Corporaciones regionales autónomas tendrá participación también un representante de las comunidades indígenas o etnias.

El artículo 63 de la misma Ley contiene los principios normativos, e incluye específicamente el principio de la armonía regional según el cual las funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables deben desarrollarse de manera coordinada y armónica y con sujeción a las normas superiores para asegurar un manejo adecuado de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio cultural de la nación.

Finalmente, la Ley 99 de 1993, en concordancia con lo señalado en el parágrafo del artículo 330 de la Constitución Nacional, exige el cumplimiento de la consulta previa para llevar a cabo la explotación de recursos naturales, lo cual además, guarda estrecha relación con el principio de armonía regional pues propende por la armonía en el manejo de los recursos naturales. El Artículo 69 describe *“De las Comunidades Indígenas y Negras. 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 de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”*

Estas disposiciones están estrechamente ligadas con el derecho de los pueblos indígenas y afro a determinarse libremente y decidir sobre los asuntos que les afecten, pues somete la adopción de cualquier decisión que se adopte en materia de explotación de recursos naturales, a la consulta previa. Aquí se hace necesario exigir el consentimiento de estas comunidades, además de su participación, pues a través de la manifestación de su aprobación o desaprobación sobre aspectos determinados es como se respeta su derecho a la autodeterminación.

El Decreto 1320 de 1998, proferido dos años después de la creación de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de concertación. Se resalta como importante, porque a partir de las exigencias de la Constitución Política, del Convenio 169

OIT y de la Ley 99 de 1993, desarrolla la figura de la consulta previa, como mecanismo que tiene por objeto “*Analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, ..., y las medidas propuestas para proteger su identidad.*”, este decreto ofrece un enfoque diferente sobre el concepto de la consulta previa, pues la define como un mecanismo que permite conocer los impactos que pueden sufrir las comunidades indígenas o negras con ocasión de la explotación de los recursos naturales que se encuentran en su territorio, y generar propuestas de acciones encaminadas a proteger la identidad de estas comunidades.

Lo anterior significa que la consulta previa ya no solo es un mecanismo para garantizar la participación de la comunidad indígena, sino para permitirle al propio Estado y a los interesados, conocer ampliamente las consecuencias de las decisiones en las que estén involucrados intereses de éstas comunidades. se trata entonces de un mecanismo con una utilidad en doble vía: para la comunidad indígena y afro porque le permite participar ampliamente, y para el Estado porque le da las herramientas que le facilita tomar decisiones respetuosas de los derechos de éstas comunidades, y por tanto, ajustadas a su deber de protector que se desprende del preámbulo de la Constitución Nacional, como norma base.

4. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo, se presentan los contenidos fundamentales y del alcance de los procesos de Consulta Previa y la EAE, bajo la conceptualización con la que se cuenta en el país, dentro del entorno institucional y jurídico, igualmente con la experiencia y ejercicios realizados, mostrando algunas interpretaciones en el marco de la Consulta Previa proferidas por la jurisprudencia y doctrina de la justicia colombiana. Para el caso de la EAE, se resaltan los conceptos y procedimientos incluidos en guías metodológicas implementadas en el entorno global, concretamente el europeo y latinoamericano y los estudios y análisis que sobre este tema se han realizado en Colombia.

4.1 CONCEPTO, FUNDAMENTO Y ALCANCE DE LA CONSULTA PREVIA

Para realizar una conceptualización de la consulta previa, es importante definir que la misma es un proceso que viabiliza la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes. La consulta previa puede precisarse como un instrumento o mecanismo que permite a estos pueblos participar ante el poder Estatal en la toma de decisiones que les afecten en forma directa, delimitando sus prioridades y siendo integrante en la definición de políticas y directrices en sus territorios, garantizando el respeto de los derechos otorgados constitucionalmente y propendiendo la preservación de su integridad étnica, social, económica y cultural.

El convenio 169 aprobado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del año 1989, no incluye un concepto preciso de la consulta previa, pero la indica como un derecho de los pueblos indígenas. En primera instancia en su Artículo 7, este convenio la aborda como un derecho y en segunda medida, como un instrumento para garantizar ese derecho. Igualmente, La Corte Constitucional en algunas sentencias como la SU-383 del año 2003, ha reconocido La Consulta Previa como un derecho fundamental, lo cual implica que debe existir por parte del Estado y sus órganos un compromiso especial para asegurar su efectivo cumplimiento, y para entregar en manos de estas comunidades las herramientas jurídicas necesarias para su defensa y protección.

La Sentencia C-461 de 2008 de la Corte Constitucional, que declaró la inexecutable de la Ley General Forestal, expreso que es necesario avanzar en la precisión en torno al alcance y al contenido del deber de consultar particularmente en cuanto tiene que ver con las medidas legislativas que sean susceptibles de afectar directamente a comunidades indígenas y afrodescendientes, aun cuando no estén circunscritas a la explotación de los recursos naturales en sus territorios o a la delimitación de esos mismos territorios. Determina la corte que tratándose de medidas legislativas, debe consultarse a las comunidades cuando a estas se les afecte directamente y aclara que “puede señalarse que hay una afectación directa cuando la ley altera el status de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios”. Cabría entonces señalar, que procede a la consulta, cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una

afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser precisamente objeto de la consulta previa¹⁶.

Es importante resaltar, que la consulta previa a los pueblos indígenas y afrodescendientes, se trata de un derecho fundamental que como tal no fue nombrado de forma expresa en la Constitución Política de Colombia. Pero pese a la ausencia de inclusión en las normas fundamentales, este concepto le otorga un deber al Estado y a quienes lo conforman de consultar a los pueblos indígenas y afrodescendientes frente a los límites formales y materiales en las jurisdicciones que hacen parte de sus áreas geográficas, en el que en la misma Carta Magna fueron definidas como entidades territoriales reconocidas constitucionalmente y por su propia estructura.

No obstante el valor que tiene para las comunidades la consulta previa, lo que en ella se decida no obliga a la autoridad ambiental en la decisión final, lo cual resta fuerza e importancia a este mecanismo de protección de la identidad étnica y cultural de la nación colombiana. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena” (Sentencia SU-039/97).

Quien decide en últimas es la autoridad ambiental y ésta tiene la obligación de establecer “los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros. No tiene por consiguiente el valor de consulta la información o notificación que se le hace a la comunidad indígena o afrodescendiente sobre un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales. Es necesario que se cumplan las directrices mencionadas, que se presenten fórmulas de concertación o acuerdo con la comunidad y que finalmente ésta se manifieste, a través de sus representantes autorizados, su conformidad o inconformidad con dicho proyecto y la manera como se afecta su identidad étnica, cultural, social y económica” (Sentencia SU-039/97).

La Procuraduría General de la Nación, incluye dentro de sus políticas preventivas en materia de Derechos de los Grupos Étnicos, que la Consulta Previa es la oportunidad para que los pueblos expongan sus consideraciones que el programa en discusión debe tener en cuenta para que se respete el derecho a la integridad étnica y cultural y la autonomía de los pueblos y que en la adopción de las medidas se debe propender la protección de los derechos amparados y la garantía de los derechos fundamentales.

¹⁶ Rodríguez, Gloria Amparo “la Consulta Previa con Pueblos Indígenas y Comunidades Afrodescendientes en Colombia” Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Artículo Línea de Investigación en Derecho Ambiental, Diciembre 2010, pág. 41.

De esta forma, puede concluirse que la consulta previa se trata de un derecho que ha sido reconocido en el ámbito constitucional y estatal, pero también en el devenir histórico, en el que surge otra concepción de la sociedad, reivindicando a las comunidades indígenas y afrodescendientes que habían sido sublevadas en siglos pasados. En este orden, la consulta previa, busca satisfacer las necesidades fundamentales de las colectividades negras e indígenas, pues la existencia y permanencia de éstas depende en gran medida de la protección a su identidad, su cultura y su territorio.

La Consulta Previa aplica no solo para los pueblos indígenas o las comunidades negras o afrocolombianas, sino también para las raizales y los ROM o gitanos. Participan en ella además, como ya se había mencionado en el capítulo de actores intervinientes, las Instituciones del Estado y los responsables del proyecto, obra o actividad, el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Etnias lidera el proceso de consulta y durante todo el proceso se debe contar con el acompañamiento del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y/o Personeros Municipales). También debe participar INCODER cuando se encuentran involucrados temas de tierras.

Los conceptos de "etnia" y "raza" también sirven para entender aspectos fundamentales de la consulta previa en sus principios de lucha por la igualdad, el respeto y la tolerancia, emprendidas por los grupos minoritarios, quienes han reclamado el reconocimiento de sus identidades, tradiciones y costumbres, exigiendo ante el Estado un trato equitativo e igualitario. Estos grupos solicitan que las políticas públicas estén dirigidas a reconocer la diversidad cultural de la nación. Lo cual implica identificar las diferencias sociales que se ocultan tras la idea de que todos los ciudadanos son iguales, haciéndose evidente la necesidad de transformar y corregir las consecuencias negativas de esta idea de "igualdad".

En Colombia desde los años 70 y 80 se inició una discusión sobre los temas étnicos / raciales. Fue liderada por indígenas y negros, apoyados por las organizaciones no gubernamentales, y por algunos académicos y líderes políticos, quienes encontraron en la Constituyente y en la Constitución Política de 1991 la oportunidad para que el Estado y la nación colombiana reconociera el carácter pluriétnico y multicultural de la nación. La mayoría de los países son culturalmente diversos: Los 184 estados independientes del mundo, entre los que se encuentra Colombia, contienen más de 600 grupos de lenguas vivas y 5.000 grupos étnicos. Son escasas las naciones cuyos ciudadanos comparten el mismo lenguaje o donde todos pertenecen al mismo grupo étnico – racial¹⁷.

Países que se consideraban socialmente homogéneos, democráticos e igualitarios, a pesar de que históricamente han sido pluriétnicos, plurilingües y multiculturales, han enfrentado conflictos etnoculturales y raciales que se convirtieron en focos de violencia política y militar; por ejemplo las luchas civiles de los afroestadounidenses y del grupo separatista

¹⁷ TEODORA HURTADO SAA, "Comunicación, etnias y multiculturalidad en la radio comunitaria", Ministerio de Comunicaciones de Colombia, Julio de 2007, Pág. 17.

ETA en España. En América Latina, aunque los países de la región presentan predominio de los grupos étnicos / raciales negros e indígenas, algunos de estos han desaparecido o terminaron totalmente asimilados. Es decir, adoptaron los hábitos y costumbres del grupo dominante.

En el caso de Colombia, luego de la independencia y con la conformación de la nueva república, legislativamente desapareció la referencia a la cultura indígena y a la negra (en el ámbito político y constitucional, aunque no en el social). La élite criolla expresaba la ideología de la Constitución de 1886, la cual consideraba que la nación colombiana era cultural y racialmente mestiza, poseedora de una cultura "homogénea", donde lo negro y lo indígena no fueron considerados como parte de esa identidad nacional mestiza, mientras cultural y racialmente lo "blanco" era considerado como lo más representativo de la identidad colombiana.

Se hace necesario abordar la identificación étnica en los censos de población en Colombia, para ello, durante 1900 y 2010, se han realizado en Colombia 11 censos de población, en 9 de ellos se indagó por la población indígena, en 3 por la población negra o afrocolombiana y en 1 por la población ROM o gitana, (ver Cuadro 1)

El reconocimiento del Estado de los grupos étnicos permitió conocer en detalle las expectativas, necesidades y propuestas concretas de estas comunidades en la pertenencia étnica a sus territorios. Se resalta de lo anterior, que mientras los indígenas y los ROM o gitanos se identifican unánimemente como pueblo o etnia, la población afrocolombiana tiene dificultades para hacerlo, debido en gran medida a procesos de distribución de sus miembros en los diversos grupos sociales a lo largo del territorio, bien sea por desplazamiento o búsqueda de integración a la sociedad civil predominante.

Las comunidades étnicas han planteado sus inquietudes sobre el desarrollo que han tenido las consultas previas realizadas en Colombia. Manifiestan cómo, en muchos de los casos, no han tenido la oportunidad de ser escuchadas de manera efectiva en estos procesos o que sus sugerencias no son tenidas en cuenta al momento de realizar la consulta y de tomar la decisión definitiva sobre los proyectos y demás determinaciones. Consideran que ésta es una instancia que les debe permitir incidir de manera real en las decisiones, y hacer efectivo el ejercicio de su derecho a la libre determinación y a la autonomía.

AÑO	TOTAL	INDIGENAS	%	NEGROS O AFROCOLOMBIANOS	%	ROM (GITANOS)	%	CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN
1905	4,355,477							Ninguno
1912	5,072,604	344,198	6.79%	322,499	6.36%			Raza
1918	5,855,077	158,428	2.71%	351,305	6.00%			Rasgos físicos por percepción del empadronador
1928	7,851,110							Ninguno
1938	8,701,816	100,422	1.15%					Preguntas y asociaciones del entrevistador, por el tipo de lengua y la ubicación rural
1951	11,548,172	157,791	1.37%					
1964	17,484,508	119,180	0.68%					
1973	20,666,920	383,629	1.86%					Indígena es la persona perteneciente a un grupo caracterizado por rasgos culturales de origen prehispánico y con una economía de auto consumo, en áreas previamente establecidas
1985	30,062,200	237,759	0.79%					Criterio de autorreconocimiento y de pertenencia a la gente indígena y a la consideración de vivir en un territorio específico de la comunidad o grupo
1993	33,109,840	532,233	1.61%	502,343	1.52%			Autorreconocimiento como rasgo de identidad. Pertenencia a un pueblo indígena, etnia o comunidad negra
2005	41,468,384	1,392,623	3.36%	4,311,757	10.40%	4,858	0.01%	Autorreconocimiento cultural (costumbres y tradiciones) o por los rasgos físicos. Pertenencia a indígenas, Rom raizales del Archipiélago de San Andrés, palanqueros de San Basilio, y afrocolombianos, negros, mulatos o afrodescendientes

Cuadro 1. Censos de Población en Colombia, y criterios de identificación de los grupos étnicos, siglos XX y XXI, Fuente: La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos, Fuente: DANE, Censo General 2005.

De igual forma, tanto los pueblos indígenas como las comunidades afrocolombianas han manifestado su inconformidad porque juzgan que a través de este proceso solamente se busca darle viabilidad a los proyectos, por lo cual reclaman para que en la parte final se tenga en cuenta lo que han dicho las comunidades dado que a través de la consulta previa no es factible oponerse a las políticas de desarrollo tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional y la misma Organización Internacional del Trabajo (OIT): Ningún segmento de la población nacional de cualquier país tiene derecho a vetar las políticas de desarrollo que afectan a todo el país [...] El artículo 7° (del Convenio 169) exige a los gobiernos realizar verdaderas consultas en las que los pueblos indígenas y tribales tengan el derecho de expresar su punto de vista y de influenciar el proceso de toma de decisiones. Lo anterior significa que los gobiernos tienen la obligación de crear las condiciones que permitan a estos pueblos contribuir activa y eficazmente en el proceso de desarrollo.

4.2 LA CONSULTA PREVIA EN ASUNTOS AMBIENTALES

Es pertinente ilustrar cómo se han realizado las consultas previas en asuntos ambientales, mencionando que la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, y la recuperación, conservación, protección, el ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los mismos para el logro del desarrollo sostenible, se encuentran en cabeza de las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental y que, para su logro, se adelantan diferentes procesos administrativos.

Sobre el particular se resalta la sentencia 880 de 2006 de la Corte Constitucional, que destaca el trámite de las licencias ambientales, mediante las cuales se otorga autorización para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medioambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. También están los permisos ambientales, mediante los cuales se autoriza la utilización de los recursos naturales y del ambiente, como el Permiso de Aprovechamiento Forestal, de Emisiones Atmosféricas, de Vertimiento, entre otros.

Otros procedimientos ambientales son el de acceso a recursos genéticos y el permiso de estudio con fines de investigación científica. El primero es una autorización con el propósito de realizar investigación, prospección biológica, conservación, aplicación industrial o aprovechamiento comercial, y el segundo corresponde a la autorización de un proyecto de investigación científica en diversidad biológica que involucre las actividades de captura, caza, colecta, recolecta, pesca y manipulación del recurso biológico y su movilización dentro del territorio nacional. También está el Régimen Especial de Manejo, que es una estrategia de planeación concertada entre la autoridad ambiental y la autoridad pública indígena, que busca definir acuerdos sobre el uso, control y coadministración de los recursos naturales presentes en el área de traslape. Los mismos deben responder a un proceso social de conservación de la biodiversidad que integre y enriquezca recíprocamente las visiones

asociadas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, garantizando la conservación de la biodiversidad y la supervivencia étnica y cultural de las comunidades presentes en el área.

Es importante señalar que, actualmente, la Unidad de Parques Nacionales Naturales viene adelantando procesos de consulta previa para la modificación del Decreto 622 de 1977 en relación con las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y con la declaración de nuevas áreas. Estos procedimientos antes señalados deben contar con espacios idóneos de participación, y cuando alguno de estos proyectos afecte a los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, debe realizarse la consulta previa al igual que cuando se vayan a modificar los mismos.

Desde 1994 hasta el presente año, el Ministerio de Ambiente, y Desarrollo Sostenible había realizado un total de 135 consultas previas, de las cuales 88 han sido con pueblos indígenas, 41 con comunidades afrocolombianas, en 3 casos se han realizado consultas con ambos pueblos y 3 con comunidades raizales¹⁸

Estas cifras resaltan la necesidad de que el abordaje del tema de consulta previa debe hacerse desde la visión de los derechos humanos y no como un mecanismo para simplemente aprobar los proyectos. En este sentido, es necesario que el proceso de consulta previa sea enmarcado dentro de una estrategia que tenga en cuenta la necesidad de proteger el patrimonio natural como cultural. Desde esta perspectiva, de acuerdo al número de consultas realizadas ante la autoridad llaman a la reflexión sobre la necesidad de buscar salidas consensuadas a los problemas que se presentan para hacer efectivo este proceso, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Consultar antes de decidir; Una manera eficiente para resolver las limitaciones en la toma de decisiones para los ejecutores de proyectos y las comunidades podría partir de entender que la consulta previa es “previa”, es decir, que debe realizarse antes de tomar la decisión que puede afectar a estas comunidades. Adicionalmente, es esencial tener en cuenta que las mismas tienen sus tiempos, sus autoridades y sus visiones que implican un reto para que los mismos se tengan en cuenta al momento de realizar los procedimientos¹⁹.

- Dónde se ubican las comunidades; Una manera de solucionar los vacíos que se presentan con relación a las certificaciones sobre la existencia de estas comunidades, es que las instituciones competentes cuenten con información suficiente y clara acerca de la existencia de territorios donde habitan estas comunidades en las diferentes zonas del país. No deben presentarse dudas, y las bases de datos deben ser sólidas y ofrecer seguridad tanto para las comunidades como para los dueños de los proyectos sobre su existencia. Por eso, de ser

¹⁸ Véase, <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=138&conID=2185>.
<http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0611>

¹⁹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, respuesta derecho de petición. Radicación número 2400-E2-92945 de 26 de julio de 2010. .

necesario, el Ministerio del Interior debe adelantar labores de campo en las zonas de interés, y no se debe continuar otorgando certificaciones con las fuentes de información secundaria (sobrevuelos aéreos y bases de datos del IGAC e INCODER), se requiere de información certera recogida en visitas de campo y con cartografía, con un sistema de georreferenciación y bases de datos que faciliten el proceso de certificación de la presencia de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

- Buena fe y procedimiento adecuado; Como lo plantea el Convenio 169 de la OIT, la consulta previa debe ser realizada de buena fe, de manera apropiada a las circunstancias, y brindando facilidades para que las comunidades se expresen libremente, a partir de contar con conocimientos suficientes sobre los proyectos o las decisiones que se pretendan adoptar. La Carta Política señala que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que adelanten (Art. 83 CN). La buena fe en la realización de la consulta previa significa que debe existir un ambiente de confianza y claridad en el proceso, el cual se genera a partir de la información dada a las comunidades en forma anticipada e integral (transparente y completa), y por la seguridad de la no intervención deshonestas de las partes. De no presentarse esto, no tendría objeto la consulta previa si las comunidades no tienen la oportunidad de expresarse tal y como corresponde, teniendo en cuenta, además, que nadie conoce de manera más idónea que ellos los impactos ambientales, culturales, sociales y territoriales que puedan generar los proyectos.

- Sistema de representación; En algunos casos no se tienen en cuenta los sistemas de representación de las comunidades. La Guía para la Aplicación del Convenio 169 señala al respecto que los interesados no pueden consultar a cualquiera que declare representar a la(s) comunidad(es). Las consultas deben emprenderse con organizaciones/instituciones genuinamente representativas, que están habilitadas para tomar decisiones o hablar en nombre de las comunidades interesadas. Por consiguiente, antes de iniciar las consultas, deben identificar y verificar que las organizaciones/instituciones con las que tienen previsto tratar cumplan con estos requisitos (OIT). Lo anterior significa que la consulta previa debe ser realizada con las instituciones representativas de los pueblos y con todas sus formas organizativas, es decir, con sus autoridades tradicionales y sus organizaciones locales, regionales y nacionales, partiendo de entender que el respeto a la autonomía de los pueblos implica el reconocimiento de su sistema de autoridad y gobierno propio, de sus procesos internos para la toma de decisiones, a fin de llegar a los acuerdos y a la participación en general, la cual se caracteriza por ser casi en su mayoría de carácter colectivo.

- Reglamentación del procedimiento; un problema complejo en cuanto a la consulta previa tiene relación con la forma como el procedimiento debe llevarse a cabo. Una reglamentación limitada para el caso de la explotación de los recursos naturales dentro del territorio de las comunidades afros e indígenas, es la constante actual, ya que no existe una reglamentación para el caso de medidas legislativas ni para los demás procesos de consulta. El Convenio 169 no establece reglas de procedimiento, la Corte Constitucional ha señalado

que en tanto las mismas no hayan sido fijadas en la ley, debe atenderse a la flexibilidad que sobre el particular consagra el Convenio y al hecho de que, de acuerdo con el mismo, el trámite de la consulta se somete al principio de la buena fe, lo cual quiere decir, por un lado, que corresponde a los Estados definir las condiciones en las que se desarrollará la consulta, y por otro, que la misma, para que resulte satisfactoria a la luz del ordenamiento legal vigente²⁰.

Es necesario avanzar de la consulta previa en si misma, al consentimiento previo, libre e informado el cual les permite a los pueblos ejercer de manera real su derecho a la autonomía y a decidir su futuro como pueblos indígenas y afrodescendientes. En este sentido es importante destacar que, la consulta previa se fundamenta en el derecho a la participación, la cual no implica la toma definitiva de la decisión por parte de los pueblos, contrario a lo que sucede con el consentimiento libre, previo e informado que se fundamenta en el principio a la libre determinación de los pueblos, en virtud del cual pueden establecer su condición política, es decir, que pueden decidir sobre los proyectos que logren afectarles y además les permita a estos pueblos tomar la decisión final directamente. El consentimiento libre, previo e informado, como un derecho humano fundamental de los pueblos indígenas y afrodescendientes frente a las actividades extractivas de todo tipo, y la adopción de políticas y normatividad que puedan afectarles estrechamente.

²⁰ Rodríguez, Gloria Amparo “la Consulta Previa con Pueblos Indígenas y Comunidades Afrodescendientes en Colombia” Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Artículo Línea de Investigación en Derecho Ambiental, Diciembre 2010, pág. 67.

4.3 COMO SE REALIZA LA CONSULTA PREVIA?

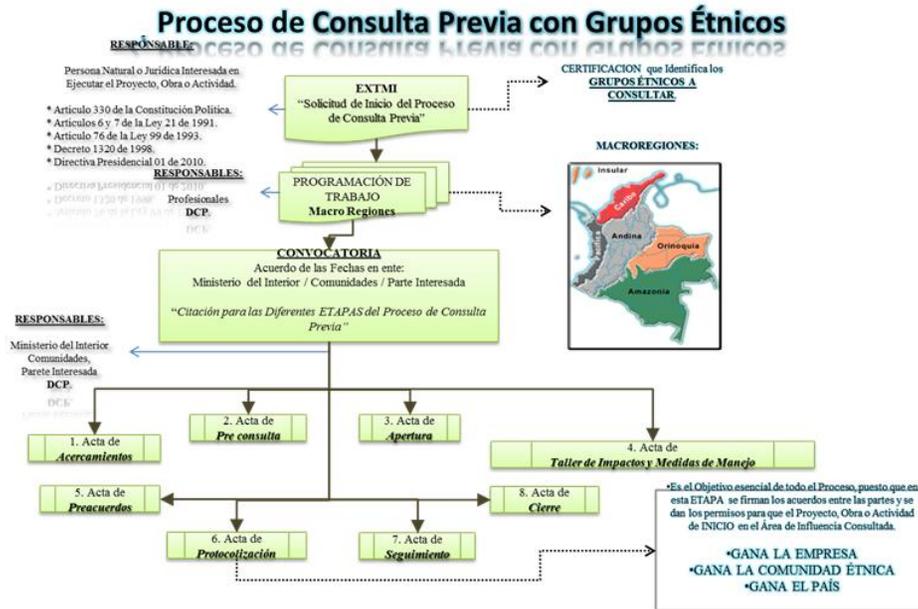
Cómo se debe consultar, hace referencia a la metodología a seguir en la realización de la consulta, como tal este procedimiento no aparece definido en el Convenio 169 de la OIT, tampoco en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y no se encuentra directamente descrito en la Constitución Política como se ha mencionado con anterioridad.

Sin embargo, estos instrumentos sí definen pasos sobre la forma en la cual deberían adelantarse las consultas. El Convenio 169 de la OIT en el artículo 6° señala, que las consultas adelantadas se harán “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas” y más adelante, en el mismo artículo, puntualiza “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias”. Por su parte, el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, describe que las consultas deberán ser realizadas por los Estados “de buena fe con los Pueblos Indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas”.

A partir de lo anterior, se establece que el derecho fundamental a la consulta previa como ya se ha resaltado, debe ejercerse a través de una metodología con enfoque étnico, apropiado y pertinente culturalmente. Ahora bien, teniendo en cuenta que no hay un procedimiento claro e instituido de hacer la consulta, la ruta metodológica de la consulta debe ser entonces definida por cada pueblo indígena o afrodescendiente y el Gobierno antes del inicio de la misma, en la fase conocida como la preconsulta. En esa línea, en la sentencia T-129 de 2011, la Corte Constitucional definió este aspecto, de igual forma como en la sentencia T-769 de 2009, la Corte Constitucional precisó al respecto: “antes de iniciarse la respectiva consulta previa, se debe realizar un proceso preconsultivo, con las autoridades de cada comunidad indígena o afrodescendiente que pueda resultar afectada, en el cual se definan las bases del procedimiento apropiado a seguir en los diferentes casos, respetando las especificidades culturales”.

Por otra parte, de acuerdo con los estándares internacionales básicos en materia de consulta, esta debe ser realizada de buena fe, de manera previa a la realización del proyecto de desarrollo o la adopción de la medida, garantizando el derecho de los Pueblos Indígenas participantes a tomar sus decisiones de manera libre (sin amenazas ni estreñimientos) e informada (conociendo toda la información relevante dentro del proceso)²¹.

²¹ AUTORIDAD NACIONAL DE GOBIERNO INDÍGENA - Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, El Derecho Fundamental a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en Colombia, Bogotá D.C. Julio de 2011, Pág. 32.



Cuadro 2. Proceso de Consulta Previa con Grupos Étnicos, Fuente: Ministerio del Interior

4.4 CONCEPTO, FUNDAMENTO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) consiste en aplicar los principios de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) a políticas (ambientales y no ambientales), planes (sectoriales y espaciales) y programas de acción ya establecidos y propuestos²². En realidad, el concepto abarca una amplia gama de definiciones que pueden conducir a confusiones y ambigüedades, las cuales surgen porque en los diferentes países y organizaciones que se ha implementado, se han creado su propia nomenclatura y definiciones conceptuales respecto de cómo deben ser evaluadas las actividades a nivel de proyectos de inversión individuales a pequeña, mediana y gran escala, sean públicos y privados, involucrando conceptos como evaluación de políticas, evaluación de toda un área, evaluación ambiental regional, evaluación ambiental sectorial, entre algunas.

De igual forma, también se define La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental a la toma de decisiones estratégicas, las que usualmente se identifican con políticas, estrategias, planes o programas, y como tal es un procedimiento de mejora de estos instrumentos de planificación. Su propósito fundamental es el de avanzar en el desarrollo íntegro de las políticas ambientales y de sostenibilidad desde las primeras fases de decisión, aquellas en las que se definen los

²² Brian D. Clark, alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), Trabajo presentado en el seminario "Aspectos conceptuales y metodológicos para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)", organizado por el Centro de Estudios Públicos de España los días 10 y 11 de junio de 1996, Pág., 2.

marcos básicos de intervención y, por lo tanto, las que en general tienen una mayor capacidad de determinar los efectos ambientales finales en el entorno y su sostenibilidad a mediano y largo plazo²³.

La directiva 2001/42/CE del parlamento europeo y del consejo, considera en su aparte (6) “El Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991, aplicable tanto a los Estados miembros como a otros Estados, alienta a las partes del Convenio a aplicar los principios del mismo también a los planes y programas. En la segunda reunión de las Partes en el Convenio, celebrada en Sofía los días 26 y 27 de febrero de 2001, se decidió preparar un protocolo jurídicamente vinculante en materia de evaluación estratégica medioambiental, que complementaría las disposiciones vigentes relativas a la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, con vistas a su posible adopción con ocasión de la quinta conferencia ministerial «Medio ambiente para Europa» en el marco de una reunión extraordinaria de las Partes en el Convenio, prevista para mayo de 2003 en Kiev, Ucrania”.

Los sistemas en funcionamiento en la Comunidad Europea para la evaluación medioambiental de planes y programas buscan en principio garantizar la existencia de las adecuadas consultas transfronterizas cuando la realización de un plan o programa preparado en un Estado miembro de la comunidad puede tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente de otro Estado miembro. La información sobre los planes y programas con efectos significativos en el medio ambiente de otros Estados debe transmitirse entre los Estados miembros y esos otros Estados de manera recíproca y equivalente y dentro de un marco jurídico adecuado.

Según la Directiva de la Unión Europea la EAE sólo se aplica a planes y programas, no a políticas, aunque las políticas contenidas en los planes normalmente son evaluadas y la EAE puede ser aplicada a las políticas si esto es necesario. La estructura de la EAE (bajo la Directiva) está basada en las siguientes fases:

- "Aplicabilidad", investigación sobre si el plan o programa se encuentra sujeto a la legislación sobre EAE.
- "Ámbito", definiendo las fronteras de la investigación, y las suposiciones y evaluaciones necesarias.
- "Documentación del estado del medio ambiente", representando una referencia sobre la cual establecer las aseveraciones.
- "Determinación de los impactos ambientales significativos (no marginales)", usualmente en términos de Direcciones de Cambio más que en cifras firmes.
- Información y participación pública.

²³Guía de Evaluación Ambiental Estratégica, Rodrigo Jiliberto Herrera y Marcela Bonilla Madriñán, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España; Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, Colombia 2009, Pág. 12.

- Influencia en la "Toma de decisiones" basada en la evaluación.
- Seguimiento de los efectos de los planes y programas tras su implantación.

La directiva UE también incluye otros impactos colaterales a los medioambientales, como los referentes a los bienes materiales y a los yacimientos arqueológicos. En la mayor parte de los estados europeos occidentales esto ha sido llevado más allá hasta incluir los aspectos sociales y económicos de la sostenibilidad. La EAE debería asegurar que planes y programas toman en consideración los efectos ambientales que causan. Cuando estos efectos ambientales son parte de todo el proceso de toma de decisiones se trata de una Evaluación de Impacto Estratégica.

La EAE nace como un proceso sistemático para valorar las consecuencias ambientales de políticas públicas, planes o programas, con el fin de predecir los efectos ambientales dentro de la toma de decisiones en todos los sectores y grados de la planificación del desarrollo, definiendo gestiones en términos de medidas preventivas o correctivas.

Así mismo, la literatura sobre la EAE, incorpora consideraciones ambientales desde los primeros momentos del proceso de planificación. Por tanto, la EAE tiene también una dimensión sustantiva, que se resume en introducir criterios ambientales en el proceso de planificación. En el caso de la Directiva Europea de EAE, la dimensiona en productos que explícita o implícitamente surgen del procedimiento de EAE como:

- Considerar los objetivos del plan evaluado y su relación con otros planes y programas;
- Considerar la situación ambiental actual en sus aspectos relevantes;
- Considerar las características relevantes de las zonas posiblemente afectas;
- Considerar los problemas ambientales existentes;
- Considerar los objetivos de protección ambiental, internacional, comunitario o nacional concernientes al plan evaluado;
- Considerar alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa;
- Considerar los probables efectos significativos: biodiversidad, población, salud, fauna, flora, tierra, agua, aire, factores climáticos, bienes materiales, patrimonio cultural (arquitectónico y arqueológico), interrelación entre esos factores;
- Considerar medidas de prevención o compensación;
- Considerar las medidas de supervisión²⁴.

²⁴ Guía de Evaluación Ambiental Estratégica, Rodrigo Jiliberto Herrera y Marcela Bonilla Madriñán, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España; Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, Colombia 2009, Pág. 15

Etapas de la Evaluación Ambiental Estratégica

La EAE ha sido definida por Therivel et al. (1994) como el proceso formalizado, sistemático y global para evaluar los impactos ambientales de una política, plan o programa, así como sus alternativas, incluida la preparación de un informe escrito sobre los resultados de esa evaluación y el uso de los mismos para la adopción de decisiones públicas respecto de las cuales se debe rendir cuenta. Los procesos de EAE y EIA son básicamente similares. Sin embargo, los problemas políticos y las dificultades prácticas de realizar evaluaciones a un nivel estratégico son múltiples y variados y esto es lo que ha llevado a una falta de compromiso para implementar la EAE. Un proceso típico de EAE tiene las siguientes etapas²⁵ que hacen referencia a los momentos que se deben cumplir en el proceso de evaluación para llegar a la toma de decisiones traducida en instrumentos de planeación pública:

Visión preliminar (Screening)

Es el proceso para decidir si se requiere o no de una EAE. Hay diversos métodos: es posible hacer una lista de los planes y programas que requieren este tipo de evaluación, o la decisión se puede basar en la extensión o tipo de áreas afectadas. Puesto que el desarrollo de políticas suele ser progresivo, muchas veces resulta difícil definir cuándo puede tener efectos ambientales significativos una nueva política o un cambio a una política ya establecida. Sin embargo, el objetivo primordial tanto de la EAE como de la EIA es que las evaluaciones se lleven a cabo sólo si es probable que ocurran impactos ambientales significativos.

Focalización (Scoping)

Es la identificación de los problemas y alternativas claves que deben ser abordados en la evaluación. Si bien la consideración de alternativa a menudo es un componente menor de la EIA, en la EAE gran parte del trabajo se concentra en la viabilidad ambiental de las alternativas, de manera que la decisión respecto de cuáles deben ser incluidas en la evaluación es crítica.

Información básica

Es la recopilación de información para describir el medio ambiente existente (línea de base), que permite predecir los cambios que surgirían si se implementa la propuesta. Probablemente los datos recopilados cubrirán un área geográfica amplia y serán de carácter general, indicarán las tendencias de los componentes ambientales a través de espacio y tiempo y enfatizarán especialmente los datos sobre lugares sensibles o importantes. Al igual que en una EIA de un proyecto individual, la recopilación de datos se debe concentrar en parámetros claves.

²⁵ Brian D. Clark, alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), Trabajo presentado en el seminario “Aspectos conceptuales y metodológicos para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”, organizado por el Centro de Estudios Públicos de España los días 10 y 11 de junio de 1996, Pág., 4

Predicción de Impactos Ambientales

Mientras sea posible, esta predicción debe ser cuantitativa, pero en la mayoría de los casos se hacen predicciones cualitativas. Siempre se debe incluir una indicación de la magnitud de los impactos ambientales y de su forma, pero como se tiende a no abordar los impactos acumulativos en una EIA, ellos son especialmente importantes en la EAE.

Evaluación de Impactos Ambientales

Esto es algo más difícil de realizar en la EAE, ya que las predicciones de impactos a menudo son imprecisas y generales. Muchas veces no hay normas preestablecidas que permitan comparar la admisibilidad o inadmisibilidad del impacto. De manera que los intentos para evaluar los impactos implican, generalmente, la atribución de resultados a elementos cualitativos, tales como significación alta, media o baja. Actualmente, sin embargo, se intenta incorporar normas o estándares ambientales internacionales para efectuar tales comparaciones.

Informe

Esta etapa está destinada a proveer de información tanto a la persona responsable de adoptar las decisiones como a la ciudadanía. Las conclusiones de una EAE pueden ser menos importantes que en una EIA, ya que los beneficios del proceso de evaluación pueden darse a medida que se altera y adapta la política o plan, y a medida que se recopila y utiliza la información ambiental. De este modo, la presentación del informe propiamente tal puede no ser una parte crítica de la determinación de políticas o planes, ya que probablemente la decisión final tendrá que ver con la aceptabilidad de la propuesta definitiva más que con una comparación de las alternativas incluidas al comienzo del proceso.

Revisión

Se debe hacer una revisión independiente de la EAE para darle credibilidad frente al público, así como para analizar si la evaluación posee un nivel técnicamente aceptable. Sin embargo, esta etapa causa importantes problemas, ya que muchas veces los proponentes de una política o plan creen ser la única autoridad competente para revisarlo.

Monitoreo

Si se aplica una política o plan, se debe llevar a cabo un monitoreo para identificar la naturaleza, extensión y aceptabilidad de todos los impactos ambientales que se han diagnosticado²⁶.

²⁶ Brian D. Clark, alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), Trabajo presentado en el seminario “Aspectos conceptuales y metodológicos para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”, organizado por el Centro de Estudios Públicos de España los días 10 y 11 de junio de 1996, Pág., 6

4.5 DIFERENCIAS DE PROCEDIMIENTO ENTRE EL EIA (Estudio de Impacto Ambiental) Y LA EAE

Las diferencias de procedimiento entre la EAE y la EIA surgen desde el mismo instante en que se integran en el proceso de planificación y adopción de decisiones. Lee y Walsh (1992) han identificado cinco temas claves que se deben considerar.

- Confidencialidad: Los contenidos preliminares de ciertas políticas (tales como detalles de propuestas de presupuesto del gobierno central), planes y programas pueden ser considerados demasiado cruciales como para ser publicados para consulta pública antes de ser aprobados. Al igual que en el caso de una EIA, esto se puede manejar eximiendo de la etapa de consulta a aquellos aspectos en el que la confidencialidad justifique dicha estrategia.

- Temas constitucionales: Algunas acciones (tales como decisiones de política de alto nivel) son aprobadas por gabinetes nacionales que actúan en condiciones de responsabilidad ministerial colectiva. Si éstas estuvieran sujetas a procedimientos legales de EAE, las decisiones del gabinete podrían ser objeto de acciones legales en los tribunales. En Canadá, esto se ha solucionado mediante la incorporación de un procedimiento de evaluación ambiental dentro de los procedimientos de adopción de decisiones del gabinete federal.

- Deficiencias de procedimientos: Para ser completamente eficaz, se debe integrar la EAE a los puntos claves de procedimientos ya establecidos para la adopción de decisiones de políticas, planes y programas. Estos procedimientos deben cumplir con los requisitos de la EAE en lo que atañe a la entrega de documentación por parte del proponente, así como en lo concerniente a la forma de consulta y al uso de esta información en la adopción de decisiones. En un sistema de evaluación ambiental por niveles hay bastante flexibilidad para seleccionar las etapas del proceso de planificación en las que se llevarán a cabo las evaluaciones. La existencia de procedimientos de planificación adecuados a los cuales se pueden integrar las evaluaciones, es uno de los factores para hacer esa selección.

- Relación proponente-autoridad competente: En muchos casos el proponente y la autoridad competente pueden ser la misma organización, es decir, la que aprueba o autoriza la política, el plan o programa evaluado. Una manera de salvaguardar la objetividad y calidad del proceso de EIA, en una situación así, puede ser someter la EAE a la revisión de una autoridad o comisión ambiental independiente, como ocurre en los Países Bajos.

- Restricción de competencias: Algunos departamentos de gobierno se pueden oponer a la EAE por considerarla una intromisión en sus áreas de competencia. Si bien el propósito de la EAE (al igual que el de la EIA) no es cambiar las responsabilidades de las autoridades competentes, no cabe duda de que la introducción de la EAE, especialmente a nivel nacional de decisiones, es un tema muy delicado. Demostrar que los factores ambientales han sido debidamente considerados representa un verdadero desafío para los gobiernos y, en

particular, para los servicios públicos con responsabilidades concernientes al desarrollo económico.

Es evidente que si bien los métodos de evaluación para la EAE y la EIA son similares en términos generales, hay diferencias en la escala y oportunidad del estudio, así como en el grado de detalle que se requiere. Los métodos de la EIA para focalización, identificación y predicción de impactos pueden adaptarse para ser usados en la EAE, y también es posible usar metodologías de análisis de políticas y estudios de planificación. Estas diferencias son las siguientes:

- Diferencias de escala: La escala de una EAE tiende a ser mucho más grande que la de una EIA porque:
 - la medida propuesta comprende varias actividades diferentes y no un proyecto único;
 - la gama de alternativas que se puede considerar es más amplia (por ejemplo, lugares, tecnologías y modelos de uso de territorios alternativos);
 - el área sobre la cual se lleva a cabo la evaluación es más extensa, porque es probable que los impactos sean más difusos geográficamente;
 - la gama de impactos ambientales por evaluar puede ser mayor (por ejemplo, algunos impactos del uso de recursos –uso de agua y combustible– pueden ser significativos a nivel de planificación estratégica pero no a nivel de evaluación de proyecto).

- Diferencias de oportunidad: El intervalo de tiempo que media entre la planificación y la aprobación de una acción o medida, por un lado, y la implementación de las actividades específicas que dan origen a impactos ambientales, por otro, es mayor en la EAE que en la EIA. Esto puede incidir en una mayor incertidumbre en cuanto a las predicciones de impactos en el caso de la EAE, ya que se sabe menos sobre la decisión final, pues ésta también puede variar a medida que pasa a través del proceso de planificación.

- Diferencias de grado de detalle y nivel de exactitud de la información: El grado de detalle y el nivel de exactitud de la información que se necesita a nivel de toma de decisiones de políticas, planes o programas suele ser menor que el que se requiere para evaluar y adoptar decisiones a nivel de un proyecto individual.

- Diferencias de tiempo disponible: El tiempo disponible para reunir y analizar información para una EAE, salvo en el caso de algunas decisiones de políticas, es mayor que para una EIA²⁷.

²⁷ Brian D. Clark, alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), Trabajo presentado en el seminario “Aspectos conceptuales y metodológicos para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”, organizado por el Centro de Estudios Públicos de España los días 10 y 11 de junio de 1996, Pág., 8

4.6 MODELOS O ENFOQUES DE LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA

El alcance y la gama de análisis y diagnósticos que emanan de la EAE son muy amplios. Para el desarrollo de esta investigación, se tendrán en cuenta los modelos de EAE (Comisión Countryside 1994), que pueden ser identificados como:

Evaluación Ambiental Estratégica Completa: Un enfoque sistemático, desarrollado a partir de los procedimientos y metodología aplicados a la evaluación ambiental de proyectos; La metodología para la evaluación ambiental estratégica completa está estrechamente relacionada con la usada para la EIA de proyectos. La EIA y la EIA tienen los mismos objetivos y contienen etapas y tareas de evaluación similares. Por consiguiente, la EAE completa puede ser considerada como “el proceso formalizado, sistemático y global para evaluar el impacto ambiental de una política, plan o programa y sus alternativas, incluida la preparación de un informe escrito sobre los resultados de esa evaluación y el uso de los resultados en el proceso de toma de decisiones de autoridades políticamente responsables”.

Apreciación o Evaluación Ambiental: Los términos “apreciación ambiental” o “evaluación ambiental” a menudo han sido reemplazados por “evaluación estratégica” por razones políticas. Este es un intento para desviar la atención de los funcionarios de gobierno o del público de los exigentes requisitos de una EAE completa modelada según el método de EIA de proyectos. Una apreciación o evaluación ambiental se diferencia de una EAE completa en que aquella:

- es menos formalizada y sistemática,
- considera una gama limitada de efectos,
- podría no requerir un informe escrita,
- podría exigir sólo un proceso de consulta limitada al público.

La apreciación o evaluación ambiental de una política, plan o programa puede ser adosada como una idea adicional al proceso de formulación de la política, y puede no tener influencia alguna en los aspectos sustantivos de esa política.

Evaluación de políticas con las técnicas de análisis costo-beneficio: La evaluación de políticas se diferencia de la evaluación ambiental específica en que todos los posibles impactos de una política –económicos, sociales y ambientales– se analizan juntos, con el propósito de seleccionar la opción de política que minimice los “costos” globales y maximice los “beneficios” de la acción gubernamental. Una característica esencial del análisis costo-beneficio es el método cuantitativo para evaluar opciones, el cual requiere la valoración de bienes y costos ambientales que no entran al mercado. A diferencia de la EAE completa, la evaluación de políticas muchas veces no involucra participación pública, ni la necesidad de publicar un informe escrito.

EAE “progresiva”: Que implica la aplicación de la EIA de proyectos en un contexto más amplio. La EAE progresiva representa un desarrollo menor de la EIA de proyectos, considerando a estos últimos en un contexto más amplio y tomando más en cuenta las alternativas para el proyecto. Con este enfoque sólo se requiere modificar levemente los métodos y procesos utilizados en la EIA de proyectos. Aunque sus objetivos son limitados, el atractivo del enfoque progresivo reside en que busca evaluar, “de abajo hacia arriba”, a partir de prácticas ya establecidas y, por lo tanto, puede ser más aceptable que otros enfoques “de arriba hacia abajo” que son más estratégicos²⁸.

4.7 FASES DE LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA

El proceso de EAE que propone la Guía de Evaluación Ambiental Estratégica, desarrollada por Rodrigo Jiliberto Herrera y Marcela Bonilla Madriñán, a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España; Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, se organiza en siete fases que constituyen un programa autónomo, con actividades y productos específicos, pero plenamente integrado en el proceso de formulación del plan y su relación con la planificación, que se integran en forma adecuada al problema a investigar y serán base de la propuesta metodológica del proyecto de la presente investigación.

Se resalta en este punto, que los conceptos descritos para las etapas de la EAE del numeral 4.4 de este documento, hacen referencia del entorno presente en la EAE y su margen de aplicabilidad como soporte para la toma de decisiones estratégicas, a diferencia del concepto de Fases de la EAE, que describe la implementación directa del proceso de la EAE para llegar a los instrumentos de planeación, siendo este último concepto la base para determinar la propuesta metodológica de esta investigación.

Fase 1^a Establecimiento del Marco Ambiental Estratégico: Esta fase tiene como objetivo fundamental definir las bases de la EAE y sus objetivos específicos. Esto significa: i) entender el proceso de decisión que se está evaluando, ii) entender su contexto institucional, determinado tanto por leyes y normas, como por otras políticas, planes y programas, iii) alcanzar una primera comprensión de la dimensión ambiental estratégica del plan evaluado, y de otros aspectos ambientales sustantivos del plan, tales como objetivos ambientales, criterios ambientales, alternativas ambientales, iv) establecer el marco de agentes relevantes para el plan y la EAE, en base a todo lo anterior, v) definir las prioridades y el programa específico de EAE. Como resultado de esta fase se identificarán los objetivos de la EAE y se elaborará el documento Marco de la EAE.

Fase 2^a Alcance de EAE: El objetivo fundamental de esta fase es socializar y consensuar las determinaciones sobre la EAE del plan evaluado a las que se ha arribado en la fase

²⁸ Brian D. Clark, alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), Trabajo presentado en el seminario “Aspectos conceptuales y metodológicos para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”, organizado por el Centro de Estudios Públicos de España los días 10 y 11 de junio de 1996, Pág., 10

anterior. Se inician las consultas con los agentes sociales (las autoridades con competencia en el plan y otros grupos de interés), con el fin de acordar el alcance de la EAE y su nivel de detalle. Como resultado de esta fase se dispondrá de un documento marco de la EAE consensuado, el que guiará el proceso posterior de EAE.

Fase 3ª Modelo de Evaluación: Una vez establecido el alcance de la EAE se desarrollan en esta fase, las herramientas analíticas que permitirán llevar a cabo las actividades de evaluación planteadas. Esas actividades son de dos tipos: uno, la realización de un diagnóstico ambiental estratégico del ámbito de política que está siendo sujeto de una planificación, lo que permitirá identificar con precisión su dimensión ambiental estratégica; y dos, la evaluación de las opciones alternativas que se van elaborando en el proceso de planificación, para ver si dan cuenta de la dimensión ambiental estratégica del plan. Ambas herramientas de análisis son elaboradas en esta fase. Tarea que comprende, entre otras, definir cuándo y cómo se evaluarán las opciones alternativas, dependiendo de las singularidades de cada plan. Como resultado se cuenta con un modelo de evaluación, un sistema de información y las herramientas de análisis y evaluación ambiental de opciones.

Fase 4ª Análisis y Diagnóstico Ambiental: Esta fase se debe llevar a cabo de forma autónoma a las otras actividades de planificación un análisis y diagnóstico ambiental del ámbito de política que está siendo sujeto de planificación. Se trata de describir con el mayor grado de precisión deseable la dimensión ambiental estratégica del plan para sentar esa visión como eje de evaluación del plan. Al final de esta fase se dispone de una visión muy clara de las dinámicas ambientales sectoriales más relevantes, y de su comportamiento pasado. De tal forma que se han identificado, por otro lado, los retos ambientales más importantes para el plan.

Fase 5ª Evaluación Ambiental de Opciones Alternativas: La fase de evaluación ambiental de opciones es un proceso iterativo, en el cual se evalúan las opciones consideradas en diferentes momentos de elaboración del plan (en esta guía al menos se consideran tres momentos relevantes de cara a la EAE: i) el de definición de los objetivos operativos del plan, ii) el de definición de las opciones estratégicas y iii) el del desarrollo de opciones operativas). El correcto desarrollo de esta actividad requiere un alto grado de coordinación e integración con el propio proceso de decisión de generación de opciones del plan, pues la evaluación ambiental de opciones alternativas puede obligar a modificaciones posteriores en las opciones alternativas del plan.

Fase 6ª Prevención y Seguimiento: Hasta este momento la EAE ha identificado prioridades ambientales estratégicas para el proceso de planificación, ha evaluado sus opciones alternativas y ha posibilitado mejorarlas para que den cuenta de la dimensión ambiental estratégica del plan. En su conjunto la EAE ha ido contribuyendo a la construcción del plan. En esta fase la EAE se recapitula y se generan recomendaciones al proceso de implementación del plan que se hayan derivado del ejercicio llevado a cabo. En paralelo, la EAE debe, además, proponer las medidas ambientales o instrumentos de gestión ambiental

directa que deberá incorporar el plan y las medidas o instrumentos para su seguimiento ambiental. Las medidas ambientales se integran directamente al plan. En tanto que los instrumentos de seguimiento deben integrarse en el plan de seguimiento del plan.

Fase 7ª Elaboración y Consulta de Informes Finales: El proceso de EAE finaliza con la fase de elaboración y consulta de informes finales, para la cual deberán estar completados los documentos derivados del procedimiento de EAE (informe de la EAE e informe resumen de la EAE), que deben ser sometidos a procedimiento de consulta. Tras las consultas se deberá informar sobre el alcance de la consideración en la formulación final del plan, tanto de los resultados de las fases previas del proceso de evaluación, como del proceso final de consultas. En las fases anteriores se han llevado a cabo procesos de participación, por lo que ésta no comienza, sino que se cierra en esta última fase²⁹.

Es clara la importancia de la EAE para las inversiones grandes en la infraestructura o sus programas para múltiples proyectos, que se pueden involucrar en las etapas de planeación y ejecución a la Consulta Previa. Los impactos son altamente significativos, y con frecuencia, son regionales y también incidentes en varios sectores. La EAE le permite enlazar las políticas con los elementos de inversión, asegurando una integración estratégica completa de las dimensiones ambientales en etapas muy tempranas. La EAE toma en cuenta los objetivos, principios y prioridades de políticas de infraestructura. A su vez, esto influenciará la estrategia de los planes de inversión. Un problema clave por afrontarse en escenarios de Consulta Previa. Es importante que todas las instituciones relevantes queden involucradas en la EAE, y que las opciones alternas de planificación y gestión se comparen en un plano integrado. Sólo entonces, quienes toman las decisiones dispondrán de la información relevante para permitirles una decisión sostenible en marcos de territorialidad.

²⁹ Guía de Evaluación Ambiental Estratégica, Rodrigo Jiliberto Herrera y Marcela Bonilla Madriñán, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España; Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, Colombia 2009, Pág. 27

5. PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA ARTICULACIÓN DE LA EAE Y LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA

En este aparte se aplicarán los conceptos ya descritos en capítulos anteriores y como las etapas comunes en la ejecución de la EAE y La Consulta Previa servirán de soporte para proponer un modelo metodológico que permita enlazar las etapas de los dos procesos y definir los resultados de la consulta en un marco de planificación con enfoque de sostenibilidad que pueda ser implementado por los entes territoriales en sus herramientas de ocupación y aprovechamiento del territorio en pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

5.1. ENTORNO METODOLOGICO APLICABLE A LA CONSULTA PREVIA EN COLOMBIA

Existen dos tipos de la consulta de acuerdo a la normatividad colombiana, la Consulta sobre proyectos que requieren licencia ambiental, en el que la Ley 99 de 1993 define la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con las consultas de proyectos que requieren licencia, el Ministerio convoca a la protocolización del proceso de consulta sobre el procedimiento, cuando se requiera expedir este trámite. El proceso ha sido acompañado en todas sus etapas anteriores por el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Etnias (Decreto 1320 de 1998)³⁰ De acuerdo con las sentencias de la Corte Constitucional: T-880 de 2006, T-955 de 2003, T-652 de 1998.

En los casos en los que la consulta no requiere licenciamiento ambiental, se rige la Ley 21 de 1991, que ratifica y sigue los parámetros del Convenio 169 de la OIT y el Decreto 200 de 2003. Todo este proceso de consulta es adelantado con el acompañamiento y bajo la orientación del Ministerio del Interior. Estos casos pueden llevar asociadas acciones para la protección del medio ambiente como los planes de uso y manejo.

De acuerdo con ejercicios y casos adelantados, la consulta previa en Colombia sigue etapas que tienen como objetivo garantizar que los criterios de los pueblos indígenas, afrodescendientes y las minorías, sean respetados cuando alguna empresa particular o el Estado tienen el propósito de iniciar un proyecto que afectaría la existencia de una determinada colectividad³¹. Se resaltan los pasos que pueden garantizar su efectividad:

- Explicar en qué consiste el proceso de consulta previa a todos los actores, con el fin de que exista un intercambio de información constante entre la empresa y las poblaciones
- Comunicación constante entre los actores involucrados
- Buena fe en el procedimiento

³⁰ Fue recientemente reestructurada como Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

³¹ Artículo, "Ocho pasos garantizan la consulta previa indígena en Colombia", Lunes, 17 de mayo de 2010, escrito por Fundación Tierra

- Las partes involucradas deben ponerse de acuerdo en cómo se realizará la consulta. Este procedimiento deberá respetar los procedimientos culturales de las comunidades involucradas
- Las partes se comprometen a respetar las tradiciones de las comunidades en el momento de la toma de decisiones
- Las comunidades deben conocer los riesgos e impactos que derivarán de la ejecución del proyecto que impulsa la empresa
- La consulta debe comenzar desde las primeras etapas del proyecto
- La finalidad del proceso de consulta es la de lograr un acuerdo; es decir, ésta no termina si este requisito no ha sido cumplido.

Es importante resaltar, que los resultados de la consulta no implican un poder de veto, o impedimento para el desarrollo de un proyecto, solo es de reconocimiento y participación, ya que en más de una ocasión, los pueblos de estas etnias deben ser resarcidas económicamente si alguna actividad del proyecto afecta su existencia o el territorio que ocupan, Por lo anterior, el Estado cumple un papel importante, ya que está llamado a garantizar la imparcialidad de un proceso de consulta.

El cómo se debe consultar, o la metodología que se debe seguir en la realización de la consulta, no aparece definida ni en el Convenio 169 de la OIT ni en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ni en la Constitución Política. No obstante, en estos instrumentos sí aparecen algunos procedimientos sobre la forma en la cual deberían adelantarse las consultas. En el Convenio 169 de la OIT, artículo 6°, dice que las consultas adelantadas se harán “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas” y más adelante, en el mismo artículo, se puntualiza “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias”.

Por su parte, en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, menciona que las consultas deberán ser realizadas por los Estados “de buena fe con los Pueblos Indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas”. A partir de lo anterior, se establece que el derecho fundamental a la consulta previa debe ejercerse a través de una metodología con enfoque étnico, apropiada y pertinente culturalmente.

Teniendo en cuenta que no hay un procedimiento normalizado de realizar la consulta, la ruta metodológica más viable debe ser guiada de acuerdo con cada caso en particular que se desarrolle con la comunidad y la institucionalidad estatal antes del inicio de la consulta, en la fase conocida como la preconsulta. En esa línea, en la sentencia T-769 de 2009, la Corte Constitucional precisó al respecto: “antes de iniciarse la respectiva consulta previa, se debe realizar un proceso preconsultivo, con las autoridades de cada comunidad indígena o afrodescendiente que pueda resultar afectada, en el cual se definan las bases del

procedimiento apropiado a seguir en los diferentes casos, respetando las especificidades culturales”.

Por otra parte, en materia de consulta como ya se ha mencionado, esta debe ser realizada de buena fe, de manera previa a la realización del proyecto de desarrollo o la adopción de la medida, garantizando el derecho de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes participantes a tomar sus decisiones de manera libre (sin amenazas ni constreñimientos) e informada (conociendo toda la información relevante dentro del proceso).

Cuando el proyecto, obra o actividad que se pretende desarrollar afecte al pueblo indígena o afrodescendiente y sus territorios estén estos titulados o no, se debe proceder a la realización de una consulta previa, libre e informada³². El procedimiento que se debe cumplir, y el papel que las entidades así como las comunidades y organizaciones de los pueblos afectados deben jugar, responden a las siguientes funciones:

- Corresponde al Ministerio del Interior certificar la presencia de comunidades indígenas o negras, el pueblo al que pertenecen, su representación y ubicación geográfica
- Los pueblos indígenas y afrodescendientes afectados tienen derecho a participar en el diseño de los procedimientos más adecuados para el reconocimiento e identificación de las comunidades afectadas
- Los pueblos indígenas y afrodescendientes tienen derecho a participar en la identificación de sus territorios no titulados afectados por la obra o actividad, para ser consultados sobre el uso de los mismos
- La certificación de la presencia de pueblos indígenas y afrodescendientes debe realizarse teniendo en cuenta sus usos y costumbres dentro de su hábitat natural y cultural.

Un territorio en uso u ocupación por pueblos indígenas, afrodescendientes y tribales tendrá con frecuencia una gran adaptación al medio natural. De allí que su presencia no sea fácilmente identificable. Es por ello que los procedimientos de verificación deben partir del conocimiento y los estudios previos sobre dichos pueblos, su cultura, prácticas y costumbres.

5.2 METODOLOGIA PARA DESARROLLAR EN UN PROCESO DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA INTEGRADA EN LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA

Las Direcciones de Etnias del Ministerio del Interior, no definen con base en su experiencia una sola forma o metodología³³; por cuanto las particularidades culturales de cada pueblo son distintas y por lo tanto, se requiere realizar ajustes que garanticen el respeto

³² Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA”, Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos, Pág. 53

³³ Ministerio del Interior y de Justicia, La consulta previa a pueblos indígenas y tribales: compendio de legislación, jurisprudencia y documentos de estudio, 2006, p. 581.

de los derechos y las libertades fundamentales de los pueblos consultados. No obstante, estas direcciones identifican tres fases básicas en el proceso de consulta:

- La fase de la información sobre el proyecto que se va a consultar
- La fase de la identificación de impactos, concertación de medidas y protocolización de la consulta
- La fase de la sistematización y el seguimiento.

Fase de Información. Se incluye la coordinación interinstitucional y comunitaria para avanzar en el proceso de consulta. La información a su vez se da en dos etapas:

- o Socialización: acercamiento entre instituciones del Estado, comunidades y particulares. Identificación de los actores que intervendrán en el proceso.
- o Reuniones de trabajo: presentación del marco legal del proceso de consulta, papel y competencia de cada uno de los actores participantes. Exposición detallada del proyecto; intervenciones de la comunidad.

La comunidad indígena y/o afrodescendiente consultada debe tener los espacios y tiempo suficientes para analizar y comprender la información recibida para la toma de decisiones. El respeto y la protección de la integridad cultural exigen que los tiempos y los procedimientos deban ser concertados con la comunidad indígena y/o afrodescendiente antes de proceder con la información o socialización del proyecto.

Fase de identificación comentarios y protocolización. La definición y elaboración de los impactos ambientales y culturales se debe llevar a cabo con participación de la comunidad y los ejecutores de los proyectos. Realizado el estudio e identificados los impactos se procede a la concertación de las medidas de manejo de estos impactos. Se debe iniciar una etapa de definición de los acuerdos, finalizando esta fase se procede a la citación y realización de la reunión de protocolización de la consulta.

Los pueblos indígenas y afrodescendientes tienen derecho a la participación en la elaboración de los estudios de impactos sociales, culturales, ambientales u otros específicos generados por el proyecto, obra o actividad, según el Artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT, se deben tener en cuenta los estudios de caracterización social, económica, política y cultural de los pueblos que elabora las direcciones de Etnias, Minorías y Rom del Ministerio de Interior.

Los estudios de impacto ambiental por lo general, se realizan por expertos contratados por los ejecutores del proyecto y externos a las comunidades y pueblos afectados, considerando la inclusión de otros actores sociales que tengan influencia en la definición de los impactos. La socialización de los resultados del estudio debe definirse en una agenda programada en una o más jornadas, las mismas proceden con la concertación de acuerdos, el acompañamiento de las instituciones estatales debe darse casi en forma inminente.

Estas instituciones regularmente hacen presencia en la jornada de protocolización. Es durante esta etapa del proceso donde se debe iniciar con las comunidades la capacitación necesaria sobre el derecho a la consulta, esta función le corresponde a las Direcciones de Etnias del Ministerio del Interior, según el Decreto 200/2003, Art. 16. Es recomendable aplicar los principios de buena fe, información suficiente previa, y procedimientos adecuados dando espacio para el diálogo intercultural y el pluralismo jurídico.

Fase de Sistematización y Seguimiento. La información de la consulta se registra en las Direcciones de Etnias, Minorías y Rom del Ministerio del Interior que también realiza seguimiento a lo acordado. Los pueblos indígenas y afrodescendientes tienen derecho al registro y memoria de los asuntos que los afectan o en los que ellos toman parte, para lo cual se les hará entrega formal de las memorias físicas que hagan parte del acuerdo en la consulta.

El seguimiento debe realizarse con la plena participación de los pueblos y las comunidades afectadas, en el cumplimiento de los acuerdos establecidos para las medidas de mitigación de los impactos tanto ambientales, económicos como sociales y culturales, o con referencia a los reglamentos interculturales concertados. Se deben establecer indicadores culturales para el seguimiento de los impactos y las medidas de contingencia en esta área. Cuando los estudios se refieren a la exploración de yacimientos se recomienda que el seguimiento incluya información sobre el resultado de los mismos.

La presencia del Estado es requerida durante todo el proceso como ente portador de obligaciones y garante de la protección de la integridad cultural, social y económica de los pueblos que participan en procesos de consulta.

En este enfoque metodológico, se considera traer a contexto las siguientes temáticas clave, debido a que uno de los objetivos de la consulta previa es impulsar el desarrollo y beneficio de las comunidades indígenas y afrodescendientes en la ejecución de un proyecto, obra o actividad dentro de las áreas de influencia directa e indirecta de sus jurisdicciones, estas temáticas son: Establecer objetivos ambientales; Considerar principios de sustentabilidad ambiental; Considerar con relevancia, compromiso, conocimiento y criterio los aspectos económicos, sociales y ambientales; Abordar los problemas ambientales de las actividades relacionadas en el proyecto, obra o actividad con los actores involucrados; Presentar una identificación, evaluación y selección de las mejores alternativas; garantizar y registrar la participación de las instituciones públicas en forma oportuna y efectiva dentro del proceso de planeación estratégica; Considerar indicadores de evaluación y seguimiento y Establecer criterios y lineamientos a considerar en el diseño de los proyectos.

5.3 METODOLOGIA A DESARROLLAR PARA LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA EN EL MARCO DE LA CONSULTA PREVIA

En la diversa bibliografía que se encuentra para la EAE, no se encuentra un criterio metodológico universal o específico que se aplique a los diversos planes y programas, ya que para cada caso, del proceso de EAE las fases o etapas deben ser determinadas y aplicadas las técnicas y métodos pertinentes.

Brown y Therivel (2000), junto con Partidario (2002) sugieren técnicas y métodos de evaluación considerando un conjunto de herramientas, en el que los usuarios deberán elegir la que más se aplique a las necesidades de cada caso; los instrumentos que más se resaltan de estos compendios son: las listas de revisión, diagramas de flujo y análisis de redes; la comparación de casos; las matrices de impacto; la superposición cartográfica; los Sistemas de Información Geográfica; los indicadores; los análisis de costo beneficio, multicriterio, de vulnerabilidad, sensibilidad, del ciclo de vida y de capacidad de carga; la evaluación de riesgo; huella ecológica; el análisis de escenarios; la opinión de expertos; los talleres; las consultas selectivas y el dialogo político.

En este sentido para el objeto de esta investigación, se propone un esquema metodológico que no solo se aplique a todos los casos de análisis, sino una serie de elementos clave para la conducción de la EAE, por lo que se debe considerar que es un proceso interactivo, flexible y adaptativo, una propuesta metodológica, señalando los principales pasos estratégicos, las actividades clave del proceso y los alcances relevantes por fase, necesarios para llevar a cabo la EAE dentro de las primeras etapas en la Consulta Previa.

La primera fase es la evaluación previa, que involucra el desarrollo de un marco de referencia para identificar los factores críticos, los actores clave, las necesidades y disponibilidad de información.

La segunda fase es el análisis y evaluación ambiental, es la más técnica y quizás la parte sustantiva de la EAE, ya que se identifican y evalúan los efectos ambientales asociados a las alternativas y se selecciona la mejor opción o las mejores opciones para el logro de los objetivos ambientales, sociales y económicos de los resultados de la consulta, los cuales deben estar reflejados como parte de un plan o programa de gobierno del ente municipal en la jurisdicción de la comunidad afectada. Un aspecto relevante de este análisis de alternativas con la participación de la institucionalidad estatal, radica en el hecho de que la comunidad podrá conocer y validar la gestión de las autoridades y como enfocan sus acciones en las alternativas que mejor se ajustan a los objetivos de sustentabilidad en el desarrollo de los proyectos que afecten a las etnias.

La tercera fase es la consulta, integración de informes y seguimiento, aquí se recogen los resultados de la fase anterior y se realiza la integración de los informes ambientales para su consulta final, se incluyen una propuesta de recomendaciones de gestión y coordinación con

las dependencias de los gobiernos estatales y municipales y con los grupos sociales interesados y ejecutores de los proyectos, obras o actividades, igualmente se incluirá un resumen ejecutivo no técnico y la versión preliminar del programa o plan resultante.

También, se establecen criterios y lineamientos de sostenibilidad ambiental a ser considerados en la formulación y desarrollo de los proyectos asociados, para simplificar en un futuro su gestión ambiental. Las consultas deberán delimitarse en las principales partes afectadas, especialmente grupos directamente afectados y vulnerables que hagan parte de las etnias afectadas. Por último, se informa sobre las adecuaciones que se realizaron como resultado del proceso final de consulta, así como la forma en la que el informe ambiental fue tomado en consideración en la formulación del plan o programa en su versión final.

El desarrollo metodológico generado para la realización de EAE en el marco de la Consulta Previa en sus etapas iniciales (contexto y evaluación), propone un enfoque clave de articulación, el Territorial. De acuerdo con lo anterior, este enfoque es base de la coyuntura común de estos procesos así:

- El territorio es el elemento centro de la EAE, debido al carácter físico de las políticas a evaluar, y a la vez es el que está definido en la Consulta Previa como base del derecho adquirido y reconocido por parte del Estado a las comunidades para ser consultadas en la intervención por proyectos, obras o actividades en sus jurisdicciones.
- La EAE debe considerar Políticas Planes y Programas coincidentes en un mismo ámbito territorial, que para el caso de la Consulta Previa, está plenamente definido en la Fase de Territorialidad y Diagnóstico en donde se presentan los impactos que se puedan causar y sus medidas de manejo, esto último soporta el contexto de la EAE.
- La EAE y La Consulta Previa, proponen explícitamente inventarios ambientales en términos de diagnóstico de la realidad del medio base de estrategias de intervención del territorio y los impactos que se puedan generar por el desarrollo de una actividad. Lo anterior en términos de resultados para ambos procesos, se traduce en instrumentos más estratégicos que tácticos.
- En ambos procesos, se profundiza en el tratamiento del carácter espacial de los aspectos ambientales, tales como mecanismos de agregación espacial de efectos, identificación de zonas más afectadas, investigación sobre formas de localización adecuada de las propuestas resultado de acuerdos de la Consulta Previa que a la vez son también aplicables en las políticas, planes y programas que se analizan en la EAE.

La Figura 0 y el Cuadro 3, resumen el esquema y análisis de la propuesta metodológica, señalando los principales pasos estratégicos, las actividades clave del proceso, los alcances relevantes, la descripción de cada actividad y los resultados esperados por fase, estos necesarios para llevar a cabo una EAE articulando las etapas base y/o primarias de la consulta previa en un escenario de evaluación, resultados y alcances.

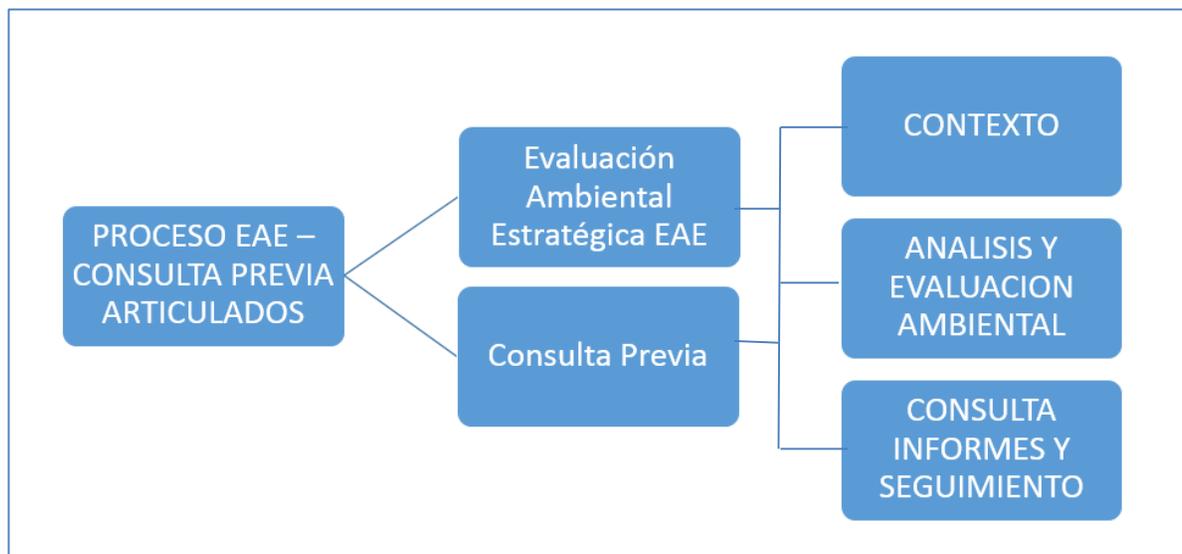


Figura 0: Estructura Metodológica Articulación Procesos EAE y Consulta Previa, Fuente: Elaboración propia

Fase	Pasos Estratégicos	Actividades Clave	Alcances	Descripción de la Actividad	Producto Resultante
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los objetivos del programa resultado de la Consulta Previa. • Determinación del ámbito de aplicación en la jurisdicción de las comunidades. • Necesidades y disponibilidad de información. • Identificación de actores. • Identificación de alternativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que el programa resultado del proceso de Consulta Previa incorpore objetivos de sustentabilidad Ambiental. • Realizar un análisis de congruencia de los objetivos del programa con los planes y programas de orden superior y entes institucionales • Realizar un análisis de la vinculación estratégica del programa con los programas de los entes territoriales asociados para identificar las posibles sinergias e incompatibilidades. • Identificar los factores críticos como base para la determinación de las escalas pertinentes que permitan una evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiza la consideración oportuna de la variable ambiental en el proceso de planeación resultante de la Consulta Previa. • Permite definir el alcance de la evaluación. • Determina la disponibilidad y necesidades de información. • Facilita la toma de decisiones en etapas posteriores del proceso al someter oportunamente a consenso los puntos críticos identificados. • Establece las bases para el planteamiento y 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los objetivos del programa resultado de la Consulta Previa. • Determinación del ámbito de aplicación en la jurisdicción de las comunidades. • Necesidades y disponibilidad de información. • Identificación de actores. • Identificación de alternativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Programa resultado del proceso de Consulta Previa con objetivos de sustentabilidad Ambiental. • Documento análisis de congruencia de los objetivos de los programas municipales integrados con la consulta previa y los planes y programas de orden superior con los entes institucionales • Documento análisis de la vinculación estratégica del programa con los programas de los entes territoriales asociados para

		<p>adecuada de la problemática actual y potencial.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar y consultar a los sectores y actores involucrados. • Identificar las alternativas para el logro de los objetivos de sustentabilidad y los impactos relevantes a abordar en el análisis de las mismas. 	<p>análisis de alternativas</p>		<p>identificar las posibles sinergias e incompatibilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Listado de los factores críticos como base para la determinación de las escalas pertinentes que permitan una evaluación adecuada de la problemática actual y potencial. • Listado de los sectores y actores involucrados. • Documento base de las alternativas para el logro de los objetivos de sustentabilidad y los impactos relevantes a abordar en el análisis de las mismas.
<p>Análisis y evaluación ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la situación existente en el entorno ambiental en las comunidades indígenas y afrodescendientes y tendencias. • Evaluación de alternativas. • Propuesta de estrategias para la prevención y mitigación de impactos relevantes en las comunidades indígenas y afrodescendientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer la base de información ambiental e identificar los elementos y atributos ambientales relevantes (datos del contexto que informan a las cuestiones estratégicas) en las comunidades. • Desarrollar indicadores para la evaluación. • Realizar un análisis de la situación existente en las comunidades, basado en los factores críticos identificados en la fase anterior y la evaluación de los agentes impulsores de cambio tales como la población de las comunidades, la biodiversidad, la tecnología o los cambios económicos. • Identificar, analizar y seleccionar alternativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establece el diagnóstico de la problemática actual y los pronósticos ante la no aplicación del programa. • Determina las consecuencias ambientales positivas y negativas de la implementación del programa bajo distintas alternativas. • Permite seleccionar la(s) mejor(es) alternativa(s) para transitar al logro de los objetivos ambientales, sociales y económicos del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la situación existente en el entorno ambiental en las comunidades indígenas y afrodescendientes y tendencias. • Evaluación de alternativas. • Propuesta de estrategias para la prevención y mitigación de impactos relevantes en las comunidades indígenas y afrodescendientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta Línea base de información ambiental con los elementos y atributos ambientales relevantes (datos del contexto que informan a las cuestiones estratégicas) en las comunidades. • Listado de indicadores para la evaluación estratégica. • Documento análisis de la situación existente en las comunidades, basado en los factores críticos identificados en la fase anterior y la

		<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una propuesta que considere las estrategias para la prevención y mitigación de impactos relevantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identifica las repercusiones negativas relevantes de los proyectos asociados a la implementación del programa, como base al planteamiento oportuno de medidas preventivas. • Fortalece el marco de referencia para el desarrollo de las consultas previas. 		<p>evaluación de los agentes impulsores de cambio tales como la población de las comunidades, la biodiversidad, la tecnología o los cambios económicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documento base de Identificar, analizar y seleccionar las mejores alternativas. • Propuesta que considere las estrategias para la prevención y mitigación de impactos relevantes.
Consulta, informes y seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del programa de seguimiento resultado de la Consulta Previa. • Integración del informe ambiental. • Realización de la consulta pública dentro del marco de la Consulta Previa. • Propuesta de esquema de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar el programa de seguimiento que fortalecerá la evaluación del logro de los objetivos ambientales una vez se culmine el proceso de Consulta Previa. • Llevar a cabo la consulta pública de los informes finales resultados de la Consulta Previa. • Informar sobre las adecuaciones que se realizaron como resultado del proceso final de Consulta Previa. • Proponer las recomendaciones de gestión y coordinación pertinentes entre las instituciones involucradas, con los gobiernos estatales y municipales, así como con las comunidades de etnias y los grupos sociales potencialmente afectados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta oportunamente a las principales partes afectadas. • Difunde la forma en la que el informe ambiental fue tomado en consideración en la formulación del programa en su versión final resultado de la consulta. • Propone mecanismos de gestión y coordinación. • Establece los criterios y lineamientos ambientales a ser considerados en la formulación y desarrollo de los proyectos asociados, lo que simplifica su gestión ambiental dentro de los 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del programa de seguimiento resultado de la Consulta Previa. • Integración del informe ambiental. • Realización de la consulta pública dentro del marco de la Consulta Previa. • Propuesta de esquema de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento resultado de integrar el programa de seguimiento y la evaluación de objetivos ambientales una vez se culmine el proceso de Consulta Previa. • Formato Modelo de consulta pública de los informes finales resultados de la Consulta Previa. • Informe sobre las adecuaciones que se realizaron como resultado del proceso final de Consulta Previa. • Documento propuesta de las recomendaciones de gestión y coordinación pertinentes entre las instituciones involucradas, con

			resultados de la consulta.		los gobiernos estatales y municipales, así como con las comunidades de etnias y los grupos sociales potencialmente afectados
--	--	--	----------------------------	--	--

Cuadro 3. Esquema y análisis metodológico aplicable junto con los productos resultantes al proceso de articulación de la EAE en la Consulta Previa Fuente: Elaboración propia.

5.4 ANÁLISIS METODOLÓGICO Y RESULTADOS ESPERADOS

Partiendo del Cuadro 3, que describe en la propuesta metodológica de este estudio, las actividades previstas en cada fase, se han definido unos productos específicos que serán el resultado de los alcances para cada uno de los procesos de Consulta Previa y EAE ya articulados, los cuales describirán en forma particular su alcance y método, como objetivo final de esta investigación.

5.4.1 FASE 1: CONTEXTO

Modelo Programa resultado del proceso de Consulta Previa con objetivos de sustentabilidad Ambiental.

Perspectiva de actor	Dinámicas	Resultados	Objetivos
Autoridad Ambiental, Gestores y Ejecutores de los Proyectos con su equipo técnico	Generación y retroalimentación de información base de las etapas de consulta previa (conocimiento y opiniones)	- Óptima racionalidad técnica en cada una de las etapas de la consulta propuesta en la toma de decisiones - Prevención y solución de eventuales conflictos	- Eficiencia y sostenibilidad del proyecto en el entorno del EIA base para la EAE - Construcción espacios de concertación y toma de decisiones en el espacio de influencia directa de los proyectos en el entorno del territorio étnico
Comunidad Étnica y Actores involucrados de la Autoridad Municipal y Comunitaria en la zona de influencia directa de los proyectos	- Acceso a información, producción de nuevos conocimientos y creación de opinión sobre el objeto de la consulta	- Incorporación de expectativas razonables y legítimas - Apropiación de los beneficios del proyecto	

		- Contribución a la prevención y solución de eventuales conflictos	
--	--	--	--

Cuadro 4: Modelo Programa resultado del proceso de Consulta Previa con objetivos de sustentabilidad Ambiental. Elaboración Propia.

Documento análisis de congruencia de los objetivos de los programas municipales integrados con la consulta previa y los planes y programas de orden superior con los entes institucionales

Como existe un rezago en el desarrollo normativo, en especial en lo que tiene que ver con la incorporación de criterios ambientales en los programas base de los entes territoriales y la formulación de políticas sectoriales y en la planificación sectorial, se hace necesario ampliar el contexto de la capacidad institucional para lograr el control del desempeño ambiental de las iniciativas incluyendo los resultados y acuerdos emanados de la consulta previa.

A través de este paso se determina el tipo de iniciativa que debe ser sometida a la aplicación de la EAE. En este sentido, se propone realizar un ejercicio preliminar en el que se defina un listado de iniciativas que podrían estar sujetas a EAE, en los sectores minero energético, transporte, agroindustrial y saneamiento básico, definidos como prioritarios y de mayor aplicabilidad en la Consulta Previa. Adicionalmente, se presenta un conjunto de criterios que permitirán seleccionar otro tipo de iniciativas que puedan estar sujetas a este proceso.

El Cuadro 5, incluye las iniciativas que en la actualidad se formulan por un mandato legal o requerimiento administrativo y aquellas que por su relación con la base natural del país representan potenciales efectos significativos sobre el medio ambiente. Igualmente, se podrán incluir las posibles modificaciones introducidas a las iniciativas, por cuanto estas modificaciones pueden suponer efectos sobre el medio ambiente que inicialmente no hayan sido considerados.

Ámbito/Sector	Tipo de iniciativa
Nacional	Plan Nacional de Desarrollo
Territorial	Planes de ordenamiento territorial Planes de desarrollo municipal y departamental
Minero Energético	Plan Nacional de Desarrollo Minero; Plan Energético Nacional; Plan de expansión del sistema eléctrico Colombiano.
Transporte	Plan Sectorial de Transporte; Plan de expansión de los distintos modos de transporte (portuario, ferroviario, de carreteras o aeroportuario). Sistemas de Transporte masivo
Agropecuario	Reforma agraria; Aprovechamiento forestal de bosques naturales; Reforestación inicial de un área o deforestación que impliquen cambio de uso del suelo;

	Adecuación de tierras para riego y drenaje; Ganadería intensiva; Acuicultura intensiva.
Saneamiento Básico	Ordenamiento de recursos hídricos (superficial y subterráneo); Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS); Gestión de residuos peligrosos; Gestión de residuos líquidos domésticos.
Turismo	Complejos hoteleros y desarrollos masivos fuera de áreas urbanas que impliquen cambio en el uso del suelo.

Cuadro 5: Iniciativas sujetas a EAE que se pueden incluir en los resultados de la Consulta Previa. Elaboración Propia

Por otra parte, los criterios que permitirían establecer sí una iniciativa que no está incluida en la lista antes mencionada debe ser sometida a la EAE son los que se presentan en el Cuadro 6, en el orden en que se muestran no refleja el nivel de importancia, y el mayor grado de cumplimiento de estos criterios por parte de la iniciativa la acerca más a la decisión de la aplicación de EAE. Es importante resaltar que estas iniciativas deben estar integradas a los resultados de la consulta y la deben señalar la descripción y propuesta.

Criterio	Descripción	Observaciones
1	La incidencia de las consideraciones ambientales de la iniciativa propuesta (política, plan o programa) sobre la promoción del desarrollo sostenible, base de acuerdos en cierre de mesas de consulta.	Se establece el nivel de injerencia sobre el medio ambiente por la implementación de la iniciativa. A mayor injerencia, mayor posibilidad de aplicarse la EAE a la iniciativa.
2	El grado en el cual la iniciativa propuesta (política, plan o programa) establece un marco para proyectos (en proceso de licenciamiento, siendo positiva la consulta) y otras actividades, ya sea con respecto a su localización, naturaleza, tamaño, condiciones de operación o asignación de recursos.	En la medida en que una iniciativa es más detallada es más probable que debe aplicarse EAE, por cuanto son más claros los efectos ambientales con la implementación de la iniciativa.
3	El grado en el cual la iniciativa propuesta (política, plan o programa) influye en otras iniciativas independientemente de su jerarquía.	Las iniciativas no están aisladas, ya sea porque se encuentran ubicadas dentro de una misma jerarquía o porque están vinculadas con otras, influyendo sobre otras iniciativas y/o alterando los efectos ambientales generados por las mismas.
4	Relación entre problemas ambientales significativos existentes resultado de los acuerdos de la consulta previa y la iniciativa propuesta (política, plan o programa)	La relación incluye el que las iniciativas causen los problemas ambientales, o que se vean limitadas o afectadas de algún modo por ellos, o que la iniciativa contribuya a evitarlos, mitigarlos o resolverlos.

Cuadro 6: Criterios de Iniciativas de la EAE integrada con los acuerdos base de la Consulta Previa, articulando la política, plan o programa. Fuente: Adaptado de Protocol on strategic environmental assessment to the convention on environmental impact assessment in a transboundary context, 2001. - Towards an Analytical Strategic Environmental Assessment. ANSEA. Abril 2002. Evaluación Ambiental Estratégica. Capacitación para Centroamérica, 2003.

Documento análisis de la vinculación estratégica del programa con los programas de los entes territoriales asociados para identificar las posibles sinergias e incompatibilidades

La incorporación formal y oportuna de la variable ambiental en la planeación del desarrollo dentro del marco de la consulta previa, requiere en primera instancia de una revisión y análisis del proceso, el cual encuentra sustento en la planeación de actividades en el corto y mediano plazo, permitiendo instrumentar y evaluar el Plan Desarrollo Territorial y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que atenderán sus prioridades. Este proceso se desarrolla a través de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación, que tienen un orden metodológico, pero que en el tiempo pueden darse de manera simultánea debido a su carácter permanente y continuo.

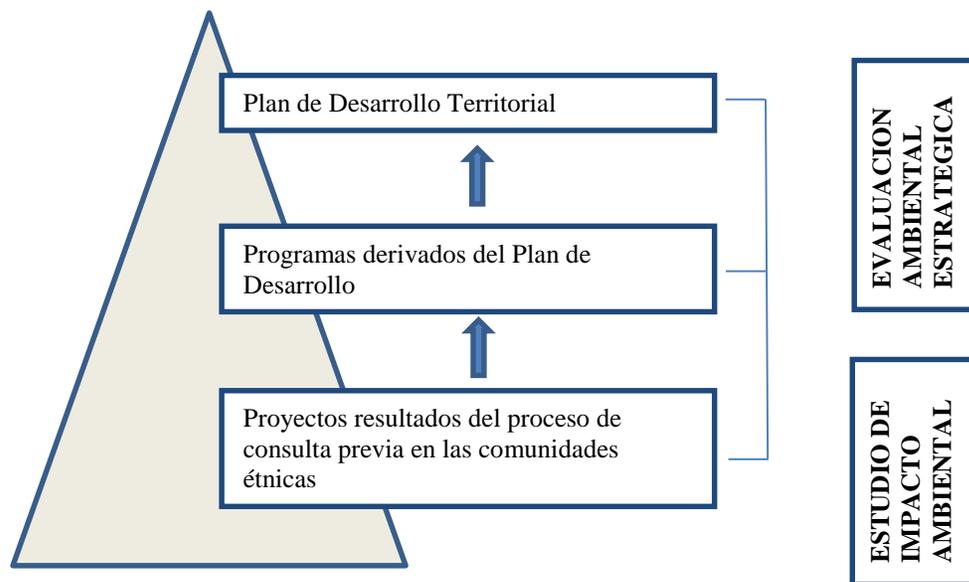


Figura 1: Relación Jerárquica del Plan de Desarrollo, los programas derivados de este, y los proyectos resultantes de la consulta previa asociados a los programas, Elaboración propia

Con respecto a la evaluación ambiental de estos instrumentos, en la figura 1 se esquematiza la relación jerárquica del Plan de Desarrollo Territorial, los programas derivados de este, y los proyectos asociados a este último, que son atendidos por la EIA y son resultantes del proceso de consulta previa. Bajo este contexto, resulta pertinente desarrollar un esquema metodológico para la EAE desarrollando y adaptando a las condiciones de demanda del territorio étnico y sobre la base del entendimiento de la naturaleza del entorno cultural de estas comunidades dentro del ciclo de política y del proceso de planeación.

El análisis debe presentar una estructura en: la preparación del diagnóstico la línea base ambiental en el territorio étnico; la visión o misión de la comunidad étnica (talleres de impacto y medidas de manejo); la definición de objetivos y prioridades (territorialidad); el

establecimiento de políticas y estrategias de carácter sectorial o regional (acuerdos y cierre) y la congruencia de los programas con el Plan de Desarrollo Territorial, en el que la especificación de las áreas o aspectos que serán objeto de coordinación entre los responsables de su ejecución (actores intervinientes).

Listado de los factores críticos como base para la determinación de las escalas pertinentes que permitan una evaluación adecuada de la problemática actual y potencial.

El proceso de consulta previa consiste entonces, en diversas dinámicas de producción y retroalimentación de información, así como de formación de opinión que se desarrollan a través de relaciones de comunicación entre distintos actores dentro de los territorios indígenas y afrodescendientes que se vean involucrados en el desarrollo de proyectos a diferentes escalas.

En estas relaciones, los actores cumplen distintos papeles y funciones, las cuales implican posiciones sociales, capacidades e intereses. Los actores se relacionan, por lo tanto, desde particulares perspectivas en un ámbito determinado del espacio territorial étnico.

La pregunta que se impone es si el proceso, así caracterizado, puede desarrollarse de manera espontánea o, en otros términos, si las condiciones necesarias y suficientes para su realización están dadas en sí mismas. Se debe analizar si existen aspectos críticos en las interrelaciones entre los actores y las dinámicas de desarrollo en los proyectos que se concertan en los procesos de consulta.

Una guía metodológica debería proponer respuestas a cómo tratar estos aspectos críticos asociados a los impactos más relevantes que surgen de las etapas previstas en la consulta previa en los talleres de impacto y medidas de manejo, con miras a facilitar el desarrollo exitoso del proceso.

Listado de los sectores y actores involucrados

La EAE articulada en el proceso de consulta previa, tendrá resultados integrados en el grupo de proyectos en los diversos sectores y su infraestructura asociada partiendo en los territorios étnicos y derivados al entorno, que persigue objetivos comunes en los Planes y Programas Territoriales como el de aumentar la cobertura, calidad de la infraestructura junto con el desarrollo humano sustentable de las comunidades étnicas, el Cuadro 8 muestra un modelo resumen de los sectores y actores considerados en proyectos asociados a infraestructura para los Planes de Desarrollo Territoriales que se asocian en el marco del proceso de Consulta Previa, (este ítem se profundizará en la Fase 2).

PROGRAMA	SECTOR	INFRAESTRUCTURA PROYECTOS BASE	ACTORES
Planes Desarrollo Territorial	Comunicaciones y Transporte	Vías	Autoridad municipal ambiental, comunidades étnicas y gestores de los proyectos asociados a los programas.
		Ferroviaria	
		Agropecuaria	
	Agua	Agua Potable	
		Saneamiento	
		Hidroagrícola	
		Gestión de Riesgos y Desastres Hídricos	
	Energía y Minera	Eléctrica y Minería Abierta	
		Exploración y Producción de Hidrocarburos	
		Refinación y Petroquímica	

Cuadro 7: Sectores e infraestructura considerada en el Plan de Desarrollo Territorial, involucrando los actores parte de la Consulta Previa. Fuente: Elaboración propia.

Un conocimiento más resumido de los pasos en el análisis de coherencia entre los objetivos de los programas y los planes que se desarrollan entre las instituciones, las comunidades étnicas y las partes interesadas podría definirse en los siguientes pasos:

1. Elaboración de una primera lista de las partes interesadas, individuales e institucionales, formales o informales, influyentes o marginales, que deben estar implicados en el proceso de consulta, particularmente los que parezcan más influyentes y/o afectados. Basarse en entrevistas a personas claves y en el reconocimiento del espacio y el entorno territorial del grupo étnico.
2. Realizar un análisis detallado y en profundidad de cada una de las partes interesadas con el fin de comprender sus intereses, características principales y condiciones relevantes. Aquí es importante identificar las posiciones de poder en las comunidades étnicas y su capacidad de influencia entre los actores.
3. Identificar los sistemas de relaciones y contextos de interacción entre los actores, como la cooperación o alianzas entre ellos, sus conflictos o vínculos institucionales. Aquí se debe realizar los talleres de consulta con hipótesis basadas en los resultados base de la consulta como base de formulación de los programas, corrigiendo y enriqueciendo el análisis realizado.

4. Elaboración de un diagnóstico de las posiciones correlativas de los actores de cara los proyectos y metas base de los programas, mediante el análisis del poder, intereses y legitimidad de los mismos.

5. Formulación de conclusiones dirigidas a la construcción de escenarios previsibles: tendencias de desarrollo de los comportamientos de las partes interesadas y de sus posiciones en el balance de sus relaciones de poder e influencia en los territorios étnicos.

Documento base de las alternativas para el logro de los objetivos de sustentabilidad y los impactos relevantes a abordar en el análisis de las mismas.

La evaluación de opciones alternativas debe tener en cuenta los resultados de procesos de decisión anteriores al momento de evaluación, que para el caso de estudio hacen referencia a los acuerdos emanados de la Consulta Previa.

Lo anterior sugiere que en cada nivel de decisión dado en el proceso de consulta, que será base en la definición de programas de orden territorial, se evaluará primero la coherencia de las opciones alternativas con las referencias ya existentes, normativas, objetivos y procesos previos de planificación de rango igual o superior en el entorno territorial y regional de influencia directa de las comunidades étnicas, así como las decisiones correspondientes a los niveles o momentos anteriores dentro del propio proceso de decisión seguido en la formulación del instrumento de planeación, integrando así, en cada momento, los resultados asumidos en procesos previos o momentos anteriores de la EAE³⁴.

El documento base de este análisis posterior a la evaluación ambiental una vez definido el “efecto ambiental”, define las opciones alternativas en un doble sentido, hacia arriba, evaluando su coherencia con determinaciones tomadas anteriormente (acuerdos y cierre en la consulta previa), y que son ambientalmente relevantes, y hacia abajo, evaluando su efecto sobre las cuestiones ambientales que importan a la EAE (impactos y medidas de manejo), en particular sobre las dinámicas ambientales sectoriales.

Igualmente se debe considerar los siguientes elementos tendientes al instrumento de planificación una vez se haya evaluado el proceso de consulta previa:

- Evaluación de la coherencia de las opciones alternativas de estrategia con los objetivos ambientales operativos del plan de desarrollo territorial que involucre la comunidad y territorio étnico
- Evaluación de los efectos ambientales para cada opción alternativa, sobre la dimensión ambiental estratégica en los diferentes proyectos de infraestructura para cada sector.

³⁴ Jiliberto, R. & Bonilla M. (2009) Guía de Evaluación Ambiental Estratégica. CEPAL. Santiago de Chile - Chile., Página 52

- Recomendaciones para el proceso de implementación del instrumento de planificación, emanados de las alternativas que hayan involucrado las decisiones dadas en el proceso de consulta (acuerdos finales), (este ítem se profundizará en la Fase 2).

5.4.2 FASE 2: ANÁLISIS Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

Propuesta Línea base de información ambiental con los elementos y atributos ambientales relevantes (datos del contexto que informan a las cuestiones estratégicas) en las comunidades

Es importante en el contexto de las definiciones hasta ahora descritas para la construcción de la propuesta base de este análisis, definir el sentido y el alcance de la Línea Base dentro del contexto de los territorios étnicos.

La línea base persigue los siguientes objetivos: dar alertas sobre el estado de los recursos naturales; apoyar la toma de decisiones en materia económica, política, social y ambiental; servir como herramienta para la formulación y seguimiento de planes y programas; identificar prioridades a nivel regional que pueden ser útiles para procesos de gestión (prioridades de acción y de inversión); hacer tangible una realidad (saber qué hay, cuanto hay y cómo fluctúa en el tiempo), y permitir la identificación de cambios espaciales y/o temporales en el estado de un determinado recurso (analizar cambios en el tiempo).

Partiendo del Sistema de Información Ambiental Regional y Local, que esta como elemento dentro de los instrumentos de planeación territorial y como información básica para la caracterización del estado actual (uso-presión) en términos de cantidad, disponibilidad y calidad de los recursos naturales en los territorios étnicos y del medio ambiente que permita. Se deben realizar las comparaciones y el seguimiento de los diferentes momentos de lugar, tiempo y acciones dentro de las comunidades.

El énfasis se orienta en una caracterización de las respuestas y del desarrollo de la gestión en el marco del instrumento de planeación (definición estratégica), basándose claramente en el estado y la condición. La Línea Base, por lo tanto, debe incorporar aspectos que tienen en cuenta, además de los datos construidos a partir de indicadores, otros aspectos de contexto más importantes de los cuales como mínimo se deben incluir, entre otros, los siguientes:

- Análisis multitemporales e históricos del desarrollo social de las comunidades
- La información de puntos de partida en los territorios étnicos (base geográfica - construcción análisis)
- Los indicadores de impacto y gestión (uso y aprovechamiento de los recursos)
- Los procesos (resultados de talleres de impactos y medidas de manejo)

- Los contenidos de los planes de acción y de gestión (programas y metas de orden municipal o regional)
- Los documentos de política y los planes de Gobierno (programas integrados a escalas mayores)
- Aspectos relacionados con territorio y demografía (censos actualizados con Ministerio del Interior)

La Línea Base para cualquiera de los componentes constitutivos del sistema de información resultante diagnóstico deberá actuar como el articulador de los programas y planes en cualquier tipo de escala a nivel municipal y regional.

Listado de indicadores para la Evaluación Estratégica.

Partiendo de la propuesta metodológica para el objeto de esta investigación, en la que no solo se aplique a todos los casos de análisis, sino una serie de elementos clave para la conducción de la EAE, considerando el proceso como interactivo, flexible y adaptativo, y señalando los principales pasos estratégicos, las actividades clave del proceso y los alcances relevantes por fase, necesarios para llevar a cabo la EAE dentro de las primeras etapas en la Consulta Previa. A continuación se describirán algunas de las características de los indicadores clasificados en cada uno de los componentes del modelo propuesto para este estudio, que parten de un criterio de Presión – Estado – Respuesta, aplicado también en modelos de caso como el de la política de biodiversidad que se adoptó el Ministerio de Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación en Colombia (fuente).

- Indicadores de presión: Estos indicadores describen “presiones” económicas, sociales, demográficas, políticas y productivas que ocasionan cambios negativos sobre el entorno natural. Las presiones pueden ser directas o indirectas. Las directas afectan el estado y funcionamiento propio de los recursos naturales; son normalmente expresadas en términos de consumo de recursos naturales. Las indirectas son aquellas que reflejan actividades humanas que hacen parte del “entorno” y que eventualmente “podrían” conducir a presiones directas; Las presiones sobre el medio ambiente son consideradas frecuentemente desde una perspectiva política como punto de partida para abordar los asuntos medioambientales y desde el punto de vista de indicador están disponibles para realizar análisis, toda vez que son derivadas sobre la base de datos de seguimiento socio económicos, medioambientales y otros.

Algunos indicadores de presión permiten describir y analizar aspectos tales como: el crecimiento poblacional, las demandas de recursos naturales y servicios ambientales en los territorios étnicos; niveles de ingresos y de pobreza en las comunidades étnicas; factores y tendencias de producción agropecuaria y fuentes empleo.

Lo que busca reflejar como objetivo este tipo de indicadores, es incluir en el análisis estratégico las características físicas, químicas y biológicas del entorno; la condición del

ecosistema y las funciones ecológicas del medio natural; y la calidad de vida de las comunidades étnicas.

Algunos ejemplos de Indicadores de Presión aplicables a Territorios Étnicos se describen en indicadores para el sector agropecuario específicamente en la actividad ganadera una de las más influyentes en varias comunidades étnicas del país.

Incremento en Número de Animales para Pastoreo – Cambios en el número de animales o en la clase de población mantenida. Datos de censos en algunas comunidades pueden estar disponibles. Sin embargo, las cifras pueden necesitar actualización la cual se logra mediante una combinación de datos de campo y la consulta local en los miembros de la comunidad junto con la disponibilidad de datos existentes e históricos.

Reducción en Movilidad en el Pastoreo – Un cambio en la movilidad es a menudo una causa subyacente de sobrepastoreo que implica un cambio de uso y degradación del suelo. Registros históricos pueden ser comparados con información actual sobre hatos y movilidad de los mismos. La consulta con los actores de la comunidad proporcionará buena información.

Reducción en Pastoreo de Parcelas – a menudo ligada a la conversión de las mejores áreas para producción arable. La información puede estar al alcance a través de los mismos conjuntos de datos de sensores remotos usados para la cobertura vegetal. Información adicional puede estar disponible en el registro de secretarías de agricultura municipales y la consulta en campo, que será una parte esencial del proceso de establecimiento de la intensidad del problema³⁵.

- Indicadores de estado del ambiente: Miden las “condiciones” o el “estado” en que se encuentran los recursos naturales y ambientales en un momento determinado. Permiten hacer un seguimiento del estado ambiental, como producto de las presiones ejercidas sobre él y de las acciones de política. Algunos ejemplos de indicadores de estado son la extensión de los distintos ecosistemas naturales o intervenidos en los territorios étnicos, las características y los niveles de conservación de cada uno de estos ecosistemas, el estado de los servicios ambientales en las comunidades que de ellos se puedan derivar y las condiciones de vida de la población asociada a cada ecosistema en el territorio étnico.

El estado se refiere a la condición del medio ambiente que resulta de las presiones ya descritas, y el deterioro que generan las diferentes actividades de los integrantes de la comunidad, los niveles de contaminación a los recursos, la degradación de la tierra o deforestación en las jurisdicciones étnicas.

El estado del medio ambiente en los territorios étnicos, influirá directamente en aspectos como: la salud humana y el bienestar así como el tejido socio-económico de las comunidades.

³⁵ Fuente: <http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/es/lead/toolbox/Refer/ExampPSR.htm>

Por ejemplo, un incremento en la degradación de la tierra conducirá a uno o varios de los siguientes factores: disminución en la producción de alimento, incremento de alimento de otras fuentes externas, incremento en el uso de fertilizantes, malnutrición, etc. Es importante entender tanto el estado del medio ambiente como los efectos indirectos. Los indicadores de estado deberían ser diseñados para responder a las presiones y al mismo tiempo facilitar acciones correctivas.

Algunos ejemplos de Indicadores de Estado aplicables a Territorios Étnicos se describen en indicadores para el sector agropecuario y entorno climático, descritos a continuación.

Cambios en la Cobertura Vegetal – podrían ser evaluados desde una serie de tiempo de imágenes satelitales de baja resolución usando variaciones en los índices de vegetación para indicar una alteración en la biomasa en jurisdicciones étnicas. La información está disponible libremente pero el análisis tendrá que ser llevado a cabo por una agencia con experiencia en esta tecnología.

Cambios en las Especies Vegetales – la invasión de especies de maleza y la pérdida de especies clave puede ser reconocida por los pastores locales y / o cabildantes o líderes de resguardos. El análisis es más subjetivo a menos que un trabajo de sondeo previo sobre distribución de especies, esté al alcance. El análisis tiene un costo relativamente bajo y puede ser combinado con discusiones sobre indicadores de presión con miembros de las comunidades y otros actores.

Indicaciones de Erosión Acelerada – sondeos de campo pueden establecer si la erosión acelerada está teniendo lugar a través de la identificación de características clave de erosión tales como pedestales de raíces. De nuevo, es subjetivo a menos que pueda ser comparado con trabajos de sondeo previos, pero aún tiene la ventaja de permitir la discusión con miembros de la comunidad dedicados a la actividad pastoril y otros actores. Datos adicionales de descarga de sedimentos en corrientes de agua pueden estar al alcance a través de las instituciones hidrológicas, indicando cambios en la erosión y de nuevo, la evaluación no debería tener mayor costo.

Datos de Clima – Generalmente disponibles, una mirada a los datos de serie de tiempo podría indicar si un cambio en los patrones del clima es un factor potencial que contribuye a la degradación de la tierra en las jurisdicciones étnicas.

- Indicadores de respuesta

Estos indicadores identifican las acciones y medidas de política del Estado que se van poniendo en práctica para lograr los escenarios ambientales deseados. Reflejan de manera sintética las políticas de los diferentes niveles de gobierno (regional y local), tales como la declaración legal de áreas protegidas y zonas de reserva en las jurisdicciones de territorios indígenas y afrodescendientes, los niveles de inversión de las organizaciones de carácter ambiental que trabajan en las áreas de los territorios étnicos, los incentivos económicos que se aplican en función de los objetivos de la política (si aplican exenciones tributarias para estas comunidades) y las coberturas de acción que se le asignan a proyectos específicos (Cobertura en salud y servicios básicos en las comunidades étnicas), como las más sobresalientes.

El componente de respuesta está relacionado con las acciones tomadas por las comunidades étnicas y los actores municipales, individual o colectivamente, que son diseñadas para facilitar o prevenir impactos medioambientales negativos con el fin de corregir el daño existente o de conservar los recursos naturales. Esas respuestas pueden incluir acciones reguladoras, gastos medioambientales o de investigación, opinión pública y preferencia del consumidor, cambios en las estrategias de manejo y suministro de información medioambiental. Las respuestas deberían estar diseñadas para actuar sobre las presiones, pero pueden al mismo tiempo tener un impacto modificador en los indicadores de estado. Un indicador de Respuesta se describe en:

Cambios de Política – una revisión de políticas indicará si ha habido una política de estímulo a la expansión arable dentro de áreas de pastoreo en los territorios étnicos a la privatización de algunas áreas comunales. Otros cambios políticos pueden relacionar la sedentarización de grupos pastoriles con razones de desarrollo social o de inseguridad.

El resultado de los análisis será una respuesta a sí el sobrepastoreo está teniendo lugar, cuáles actores o miembros de las comunidades están involucrados en el proceso, cuáles son las causas probables de sobrepastoreo y señalará opciones posibles para aliviar la situación.

De igual forma que en el caso de los indicadores anteriores, conviene asegurar que durante la ejecución de las intervenciones se analice la evolución de las acciones ejecutadas tanto por el Estado como por la sociedad civil (proceso de participación en la consulta). Esto permite hacer un seguimiento a la implementación de acciones y a la aplicación de instrumentos en función de los objetivos de los planes y programas, y del alcance de las metas preestablecidas en el entorno regional y municipal dentro de las comunidades.

Documento análisis de la situación existente en las comunidades, basado en potencialidades y los factores críticos de las comunidades.

Repasando en los estudios realizados hasta la fecha, sobre los escenarios de investigación en las comunidades indígenas y afrodescendientes en los que han definido criterios para la priorización de áreas de conservación y manejo de la biodiversidad en algunos casos. Se encuentran experiencias cuya propuesta metodológica en la mayoría de los casos no articula con suficiente sustento las dinámicas socio-ambientales de la región o los municipios; de ahí la importancia de redefinir y formular nuevos criterios y acciones hacia el conocimiento, valoración y sostenibilidad de los ecosistemas en los territorios étnicos.

Concretamente se han implantado análisis fundamentados en teorías de reconocimiento y posicionamiento bajo el criterio histórico y cultural. De igual manera, la región natural no ha sido caracterizada en forma influyente en estos análisis con base en sus geoformas y fisiografía, en sus coberturas vegetales y en los tipos paisajes presentes en estos territorios. Situación similar ocurre con las fuentes y procesos técnicos para la obtención de diagnósticos socioeconómicos para estas comunidades. Finalmente, para el análisis de la biodiversidad en las comunidades étnicas, se encuentra una variedad de estudios que poseen enfoques variados, lo que induce a la dificultad de procesos comparativos válidos y consecuentes.

En este sentido, el diseño y formulación de lineamientos básicos para la situación existente en las comunidades, basado en el sistema de indicadores ambientales de los territorios indígenas y afrodescendientes, busca conocer, interpretar y convalidar las particularidades ecosistémicas y de biodiversidad, teniendo como fundamento orientador las potencialidades y aspectos críticos expresadas y consensuadas con las comunidades étnicas de la región descritas en el Cuadro 8,

POTENCIALIDADES	FACTORES CRITICOS
<ul style="list-style-type: none"> - Territorios con una alta diversidad biótica y cultural. - Oferta de Servicios Ambientales Sinérgicos y Complementarios. - Procesos organizativos y sociales en consolidación y consecuentes con la sostenibilidad de la ecoregión. - Posición geográfica y ecosistémica privilegiada en el contexto regional. - Proyecto colectivo alternativo de desarrollo en los territorios étnicos, fundamentado en la fragilidad y la multiopcionalidad de los servicios ambientales en los ecosistemas presentes en los territorios étnicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos de simplificación ecológica, promotores de la fragmentación de los hábitats en los territorios étnicos. - Afectación de las redes tróficas y ciclos biológicos en los territorios con incidencia regional. - Ausencia institucional, conflictos de orden público y presencia de cultivos ilícitos. - Falta de articulación de las comunidades a los circuitos económicos y al modelo de desarrollo regional con base en las alternativas previstas en los instrumentos de gestión de los entes territoriales y regionales

Cuadro 8: Matriz análisis de la situación existente en las comunidades, basado en potencialidades y los factores críticos de las comunidades. Elaboración propia.

Desde esta perspectiva, es evidente que se debe incluir en el análisis en un porcentaje significativo las relaciones entre los miembros de la comunidad étnica, pobladores de la

región y su entorno natural, reflejando y estimando la magnitud, impacto e impronta de esta interacción sobre las posibilidades reales de sostenibilidad de la biodiversidad y las culturas que allí perviven en el que se presenten los indicadores básicos para el conocimiento, interpretación, seguimiento, validación y evaluación tanto de las potencialidades como de los conflictos de las comunidades en su entorno territorial y ecosistémico.

Documento base de Identificar, analizar y seleccionar las mejores alternativas.

Este soporte documental, permite reconocer la viabilidad y concertar las alternativas una vez culminadas las etapas de identificación de impactos y medidas de manejo dentro del proceso de la consulta previa. Para ello se debe como mínimo realizar siguientes acciones:

- Con los resultados del análisis de la situación ambiental y la priorización de factores de incidencia se procederá a la construcción de escenarios con enfoque socioecosistémico. Ello implica evaluar los aspectos ecológicos en consideraciones sociales, económicas y culturales, en el tiempo y el espacio.
 - Se selecciona el escenario deseado y se definen las brechas para el logro del mismo.
 - Se cruzan las variables de incidencias o factores críticos identificados y se proyectan en el escenario seleccionado.
 - Se identifica un conjunto de alternativas para cada factor crítico (impactos mayores) y se procede a consultar u evaluar la viabilidad de las alternativas dentro de la comunidad étnica y los actores intervinientes.
 - Para el relacionamiento de los factores críticos con los momentos de la evaluación de impactos priorizados, se proponen las alternativas y se identifican los tiempos e instancias competentes a las cuales presentar las alternativas viabilizadas.
 - Se procede a la construcción de propuestas para las alternativas viabilizadas y la presentación de propuestas a los tomadores de decisiones (líderes comunidad étnica, representantes de las administraciones municipales y regionales, dueños de los proyectos).

El proceso de evaluación de opciones alternativas debe retroalimentar el proceso de planificación una vez se cuenten con los resultados de diagnóstico de la consulta en la comunidad étnica, este debe ser su primordial objetivo. No obstante, los procesos de resultantes de la EAE y la Consulta no tienen por qué ser dos unidades idénticas, y algunas recomendaciones de la EAE que no sean enteramente acogidas en el proceso de consulta pueden transformarse en recomendaciones de la EAE para el proceso de implementación una vez culminada la consulta previa. Esas recomendaciones que se van generando a lo largo de la EAE en una consulta, se deben recoger y expresar en la etapa pertinente de prevención y mitigación de impactos relevantes en las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Propuesta que considere las estrategias para la prevención y mitigación de impactos relevantes.

El desarrollo de esta proposición, conduce a preparar las herramientas de seguimiento y control ambiental estratégico una vez implementada la consulta con las estrategias definidas en los planes y programas municipales y regionales. Para ello se realizan las siguientes acciones:

- Se procede a la identificación mecanismos de seguimiento para lo cual se revisan los indicadores propuestos y los planteados para el seguimiento y control en los planes y programas priorizados que hayan integrado los resultados objeto de la consulta en la comunidad étnica.
- Se evalúa la correspondencia con las alternativas ambientales identificadas en forma conjunta con los acuerdos suscritos en la consulta.
- Se identifican medidas de carácter preventivo y de gestión ambiental directa que se deben incorporar en el proceso de seguimiento a las estrategias de los planes y programas integrados a los resultados de la consulta.
- En caso de no encontrarse mecanismos de integración entre los planes y programas con los resultados de la consulta, se propone la necesidad de nuevos mecanismos que definan orientaciones revisando los escenarios de potencialidades y los factores críticos de las comunidades.
- Se concreta con los actores competentes sobre la viabilidad de implementación de los acuerdos resultantes de la consulta en los instrumentos de planificación municipal y regional.

Esta propuesta permitirá evaluar los beneficios de la implementación de la EAE, detectando inconvenientes y permitiendo llegar a un registro de lecciones aprendidas en los procesos de consulta previa, a fin de generar un proceso de mejoramiento continuo, no solamente de los procesos de toma de decisiones, sino también de la mejor metodología de desarrollo de la EAE. Estos ejercicios permitirán el desarrollo de las guías de EAE como un resultado de las experiencias de las evaluaciones realizadas por varias autoridades y discutidas en un número considerable de comunidades y actores municipales y regionales, ayudando a desarrollar procesos de implementación sistemáticos.

5.4.3 Fase 3: CONSULTA, INFORMES Y SEGUIMIENTO

Documento resultado de integrar el programa de seguimiento y la evaluación de objetivos ambientales una vez se culmine el proceso de Consulta Previa

La propuesta de lineamientos resultado del análisis de los acuerdos suscritos en la consulta previa implementados en los programas y planes de orden regional y local socializados ante las autoridades de las comunidades étnicas impactadas con proyectos de infraestructura, debe estar incorporada en el seno de las instancias respectivas en las comunidades. Estos lineamientos de política se proponen un conjunto de metas que pueden traducirse en indicadores de la gestión ambiental para la sostenibilidad de los territorios en las

comunidades étnicas. Así mismo, debe incorporar recomendaciones técnicas y de gestión a otras instancias de planificación regional y local integrando actores de la comunidad entorno y autoridades regionales y locales.

Es necesario que las autoridades ambientales participen en este escenario, introduciendo acciones orientadas específicamente a actividades de producción-transformación y aprovechamiento de los recursos en los territorios étnicos implementando igualmente un sistema de seguimiento y monitoreo, su respectivo desempeño ambiental y cumplimiento de las normas, los estándares y los compromisos adquiridos (en la licencia ambiental producto de la consulta).

El desarrollo de esta actividad conduce a preparar las herramientas de seguimiento y control ambiental estratégico. Para ello como mínimo se deben realizar los siguientes pasos:

- Identificar los mecanismos de seguimiento ya elaborada la revisión y ponderación de los indicadores propuestos y los planteados para el seguimiento y control en los planes y programas resultado de la consulta ya priorizados.
- Evaluar la correspondencia de los mecanismos identificados con las alternativas ambientales identificadas.
- Identificar las medidas de carácter preventivo y de gestión ambiental directa que se deben incorporar en los sistemas existentes y resultado del seguimiento.
- En caso de ser no definirse en este paso, se propone la necesidad de nuevos mecanismos.
- Concertar con los actores competentes la viabilidad de los mecanismos una vez socializados y divulgados.

Formato Modelo de consulta pública de los informes finales resultados de la Consulta Previa

Teniendo los pasos precedentes, se define la estrategia operativa o la articulación de acciones para concretar el conjunto del proceso participativo, partiendo de los acuerdos resultado en la Consulta Previa. El producto de esta etapa es el diseño del Modelo de consulta pública.

Es muy importante formalizar esta actividad, con el fin de controlar su desarrollo, siguiendo objetivos y metas específicas, así como usando los indicadores resultantes del proceso que permitan realizar los monitoreos y seguimientos oportunos, tomando decisiones pertinentes para su ajuste y continuación. En otras palabras, el Modelo de consulta pública articulado con la Consulta Previa debe resumirse en matrices de planificación.

A partir de las dos matrices en la fase de evaluación y análisis, una de objetivos, indicadores y supuestos, y otra de objetivos, resultados, actividades e indicadores de

evaluación, a continuación se presenta un modelo de cuatro matrices que se pueden implementar para la definición del modelo.

ESCENARIO SOCIAL	VARIABLES			
	REGION y/o LOCALIDAD	DESCRIPTORES DE DESARROLLO DE COMUNIDADES	DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA	AMBITO POLITICO TERRITORIAL
CASCOS URBANOS Y CORREDORES ECONOMICOS				
ESPACIO SOCIAL RURAL				
ESPACIO SOCIAL DE COMUNIDADES ENICAS Y NATIVAS				
ESPACIOS RURALES DE PREDOMINIO DE PRODUCCION AGROPECUARIA				

Cuadro 9: Matriz de caracterización de espacios sociales concretos. Fuente: Elaboración propia.

ACTOR SOCIAL *	ACCESO A DERECHOS POLITICOS Y CIVILES	ACCESO A DERECHOS SOCIALES	PERTENENCIA CULTURAL
ACTOR SOCIAL 1			
ACTOR SOCIAL 2			
ACTOR SOCIAL 3			

Cuadro 10: Matriz de identificación de los actores sociales según su capacidad de agencia en un contexto multicultural (análisis cualitativo). Elaboración propia. * Según el caso, los actores sociales pueden considerarse individualmente (por ejemplo, la comunidad étnica) o de modo agregado (por ejemplo, Junta de Acción Comunal)

ACTOR SOCIAL *	PERTENENCIA CULTURAL		
	ACTORES MODERNOS O MODERNIZADOS	ACTORES RELTIVA O PARCIALMENTE MODERNOS	ACTORES PREDOMINANTES A UNA TRADICION ETNICA
ACTOR SOCIAL 1			
ACTOR SOCIAL 2			
ACTOR SOCIAL 3			

Cuadro 11: Matriz de identificación de los actores sociales según su pertenencia cultural. Elaboración propia. * Según el caso, los actores sociales pueden considerarse individualmente (por ejemplo, asociación de productores de la comunidad étnica) o de modo agregado (por ejemplo, asociación de productores de las Juntas de Acción Comunal, veredales, o regionales)

ACTOR SOCIAL *	CAPACIDAD DE AGENCIA	INFLUENCIA DIRECTA SOBRE EL PODER POLITICO	INFLUENCIA SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	PODER FACTICO **
ACTOR SOCIAL 1				
ACTOR SOCIAL 2				
ACTOR SOCIAL 3				

Cuadro 12: Matriz de caracterización de la situación de poder de los actores sociales. Elaboración propia. * Los actores sociales pueden considerarse individualmente o agregados. ** El poder fáctico define la capacidad de influencia sobre el poder político por los medios de hechos que se establecen (por ejemplo, presión por vías de hecho imponiendo condiciones y demanda de derechos civiles)

Informe sobre las adecuaciones que se realizaron como resultado del proceso final de Consulta Previa

El desarrollo de esta actividad y último momento de la EAE conduce a consolidar los resultados de la EAE incluyendo los procesos de información y consulta a los agentes institucionales y a la opinión pública. Para ello se realizan las siguientes acciones:

- Se procede a la consolidación del Informe de la EAE en el cual se plasman de manera sintética los resultados de la EAE, con primordial énfasis en las recomendaciones a los tomadores de decisiones integrando con los acuerdos resultantes de la Consulta Previa.
- Se procede a la construcción de las herramientas para la presentación y retroalimentación de los resultados a través de acciones participativas a los agentes institucionales, las comunidades étnicas y a la opinión pública.
- Se ponen en marcha mecanismos de comunicación que visualicen y pongan a la luz pública los resultados de la EAE.
- Se retroalimenta y finaliza el Informe resumen del proceso de EAE.

- Se realiza entrega oficial a las entidades competentes y a las comunidades étnicas consultadas.

Documento propuesta de las recomendaciones de gestión y coordinación pertinentes entre las instituciones involucradas, con los gobiernos regionales y municipales, así como con las comunidades de etnias y los grupos sociales potencialmente afectados

Las recomendaciones de la EAE le indican al planificador (autoridades Municipales, Regionales, Gestor Ambiental) cómo debe proceder en su proceso de decisión, y al evaluador (Autoridad Ambiental) cómo analizar el proceso de decisión desde la perspectiva de la EAE³⁶.

Las etapas de Contexto, Análisis, Evaluación, Consulta y Seguimiento definidas para este proceso de articulación de la EAE y la Consulta Previa, el responsable de la EAE deberá identificar las tareas de la planificación del instrumento integradas con los acuerdos resultado de las Consultas Previas, en la dimensión ambiental y establecer una serie de recomendaciones de la EAE al proceso de decisión. Con posterioridad a la etapa de Análisis y Evaluación ambiental la EAE le interesa evaluar si esas recomendaciones han sido consideradas y en qué medida. Para ese proceso de evaluación se proponen las siguientes herramientas.

VALORACIÓN	ESCALA CUALITATIVA	ESCALA CUANTITATIVA
La tarea ambiental afecta en aspectos marginales de la Comunidad Étnica a los resultados ambientales de la planificación regional y local	Significativa	1
La tarea ambiental afecta en aspectos importantes de la Comunidad Étnica a los resultados ambientales de la planificación regional y local	Importante	2
La tarea ambiental afecta en aspectos fundamentales de la Comunidad Étnica a los resultados ambientales de la planificación regional y local	Fundamental	3

Cuadro 13: Tabla Valoración de la Importancia de la Tarea. Fuente: Jiliberto Herrera R., Bonilla Madriñán M (Editores) 2008, Guía de Evaluación Ambiental Estratégica y Elaboración propia.

Igualmente se deben dar indicaciones para que el evaluador verifique si se han incorporado las recomendaciones de la EAE al proceso de decisión, para analizar cómo se han cumplido cada una de las recomendaciones de la EAE se pueden utilizar indicadores de verificación

³⁶ Jiliberto Herrera R., Bonilla Madriñán M (Editores) 2008, Guía de Evaluación Ambiental Estratégica, TAU Consultora Ambiental-España - Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Colombia. Página 46.

del cumplimiento de las tareas. En la Cuadro 15 se proponen una serie de indicadores de verificación.

Definición de los objetivos de trabajo y verificación del logro de objetivos: ¿Se han definido expresamente objetivos de trabajo para esta tarea?, ¿Se han establecido y aplicado mecanismos de verificación del logro de esos objetivos?
Organización del trabajo (planificación, responsabilidades, procedimientos, comunicaciones): ¿Se ha establecido una planificación del trabajo, se han delimitado responsabilidades con precisión, establecidos procedimientos de trabajo y las comunicaciones entre los equipos de trabajo?
Recursos utilizados (humanos, técnicos y financieros): ¿Qué tipo, cantidad y cualificación de recursos humanos, técnicos y financieros se han utilizado para llevar a cabo la tarea?
Información utilizada: ¿La información utilizada para el desarrollo de la tarea es correcta?
Métodos y análisis aplicados: ¿Qué métodos analíticos se han utilizado para llevar adelante la tarea?
Resultados, documentación y difusión: ¿Qué resultados se han obtenido, cómo se han documentado y difundido?
Control de calidad de resultados y mejoras realizadas: ¿Qué métodos de control de calidad de los resultados se han aplicado y qué mejoras se han producido por efecto de los mismos?

Cuadro 14: Indicadores de verificación de cumplimiento de las tareas. Fuente: Jiliberto Herrera R., Bonilla Madriñán M (Editores) 2008, Guía de Evaluación Ambiental Estratégica y Elaboración propia.

Estos indicadores son útiles, también, para comprobar cómo se van a desarrollar cada una de las tareas. En el momento de identificar, analizar y seleccionar las mejores alternativas en el proceso de EAE articulado con la Consulta Previa, se utilizan para verificar el cumplimiento de las tareas ambientales del proceso de planificación del instrumento de planificación, recomendaciones de la EAE al plan o programa local o regional.

Para la evaluación se propone el uso de una matriz de verificación de las tareas recomendadas. En la que el responsable de la EAE debe contar con la información que le facilite el resto del equipo de planificación del instrumento de planificación. (Comunidades Étnicas y Autoridades regionales o locales).

TAREA: Se identifica la definición de la Tarea		Importancia de la Tarea:
<i>Indicadores</i>	<i>Descripción del cumplimiento</i>	<i>Valoración</i>
Definición de los objetivos de trabajo y verificación del logro de objetivos		

Organización del trabajo (planificación, responsabilidades, procedimientos, comunicaciones):		
Recursos utilizados (humanos, técnicos y financieros):		
Información utilizada:		
Métodos y análisis aplicados:		
Resultados, documentación y difusión:		
Control de calidad de resultados y mejoras realizadas:		
<i>Valor medio</i>		
Valoración global: Justificación (explicación detallada):		

Cuadro 15: Matriz de verificación de la tarea. Fuente: Jiliberto Herrera R., Bonilla Madriñán M (Editores) 2008, Guía de Evaluación Ambiental Estratégica y Elaboración propia.

Estas recomendaciones sirven, tanto para el planificador que debe saber qué tiene que hacer en la planificación para que la dimensión ambiental esté considerada, como para el evaluador que debe saber qué debe evaluar en el procedimiento de la EAE una vez se hayan articulado los resultados y acuerdos emanados de la Consulta Previa.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez realizado el análisis en la articulación de la EAE dentro del marco de la Consulta Previa en Colombia, se presentan las recomendaciones generales y particulares a ser consideradas. Estas le son aplicables a cualquier tipo de proyecto de infraestructura y/o obra de interés general que se desarrolle o ejecute en los territorios y comunidades étnicas.

Con respecto a la aplicación de la EAE

1. Si bien la EAE podría desarrollarse a partir del establecimiento del requisito legal correspondiente, es necesario que las entidades públicas administrativas a nivel nacional, regional y local apoyen y generen el marco legal y administrativo relacionado con la herramienta y que si se incorpora dentro de este ejercicio, los acuerdos resultantes surjan desde o más allá de los límites administrativos y jurídicos de los territorios étnicos.

2. Es claro que la EAE puede afectar la forma en la que se toman las decisiones a nivel estratégico. De manera ideal, la EAE debe ser integrada de tal manera que minimice la duplicación y maximice la sinergia; si bien es posible establecer el requerimiento legal de aplicación de la EAE, este requerimiento puede obedecer a un mínimo deseable, de forma tal que se promueva la implementación flexible de EAE para cualquier proyecto, obra o actividad. En este sentido, para desarrollar EAE se requiere de una u otra manera:

- Fortalecimiento del apoyo político;
- Creación de condiciones legales y administrativas que permitan la efectiva aplicación de la EAE;
- Diseminación de buenas prácticas;
- Descripción de problemas encontrados y posibles soluciones;

3. Al realizar la EAE, dentro de un territorio étnico, las instituciones y sus organizaciones aprenden a pensar en términos de integración ambiental y sostenibilidad en una jurisdicción especial; al tiempo que se establecen nuevos canales de comunicación entre las partes. Lo anterior implica contar con el apoyo de consultores externos, esta práctica será aceptable en un comienzo, pero debe necesariamente modificarse e integrar otros actores para que sea aceptada (líderes comunales de las etnias, administradores y autoridades territoriales, autoridad ambiental y comunidad étnica y general). Por lo tanto, los promotores de la iniciativa deberán liderar y participar activamente en la realización de la EAE. Lo anterior se ratifica en el hecho de que la EAE no es un trabajo paralelo a la planificación, sino que por el contrario está inmersa en ella.

4. Las barreras institucionales pueden ser un obstáculo para el progreso de la EAE una vez se articule con los resultados de la Consulta en las Comunidades Étnicas y pueden explicar en parte la oposición política. En este caso, los ministerios de medio ambiente y del

interior, podrían intentar liderar, casos pilotos de alto perfil que puedan demostrar los beneficios de la EAE y reducir la oposición a este proceso.

5. Existe el riesgo de que la EAE sea vista como un paso adicional en el proceso burocrático, por generar más tiempo y costos, ya que generalmente se percibe como un proceso político complejo para la adopción de una iniciativa enmarcada en las políticas territoriales. Cuando la EAE empiece a ser una práctica común, las instituciones podrán observar que este límite es menos significativo que lo que se estima.

6. No se debe posponer la aplicación de la EAE en cualquier marco territorial y de consulta pública, a pesar de los obstáculos que se presenten; estos deben ser vencidos, buscando el refinamiento de los métodos utilizados y la colaboración con todos los entes y actores relacionados.

7. Frente a los costos asociados a la realización de la EAE, éstos varían enormemente, por cuanto es un reflejo directo de los diferentes métodos adoptados, el nivel de los datos recolectados y el análisis llevado a cabo. Lo anterior reconociendo el nivel de detalle de la iniciativa propuesta; así como su nivel jerárquico.

Con respecto a la determinación de la Consulta Previa

1. Se deben definir las estrategias de participación y consulta en las comunidades étnicas que hagan parte de los objetivos para el desarrollo de los métodos de EAE.

2. La consulta previa y sus escenarios de participación forman parte integral de la EAE y deben llevarse a cabo desde las etapas tempranas de la Planificación Territorial; de esta forma se garantiza que los interesados se familiaricen con este nuevo proceso y contribuyan más al debate no solo desde estas jurisdicciones espaciales, sino integrando los niveles locales y regionales. De otro lado, al realizar la participación de esta manera, se genera una mayor credibilidad hacia los interesados.

3. Durante el proceso de identificación, discusión y evaluación de las alternativas estratégicas resultado de consultas previas, es útil involucrar a los interesados y afectados de estas alternativas, ya que se evitan las oposiciones que puedan presentarse posteriormente por parte de los mismos, en los pasos siguientes de la Planificación Territorial.

4. Se debe asegurar la efectiva comunicación con otras instituciones y con el público, a fin de establecer metas claras en lo relacionado con el reporte de la EAE una vez se hayan formalizado los acuerdos emanados de la Consulta Previa. La conformación del equipo multidisciplinario que se requiere, asegurando la colaboración entre las autoridades de planificación y ambientales, logra la retroalimentación y prevé suficiente tiempo y recursos para llevar a cabo la participación dentro de los territorios y comunidades étnicas y asegura

que los resultados de la evaluación sean tomados en cuenta en la decisión final de las políticas territoriales.

5. Se requiere mejorar la concientización y fortalecer las relaciones interinstitucionales. Esto se logra haciendo que las partes aprendan a pensar en términos de integración ambiental y sostenibilidad, permitiendo la colaboración y los nuevos canales de comunicación entre las jurisdicciones especiales de los territorios indígenas y los entes territoriales.

6. La Consulta Previa en un escenario de Planificación, deberá incluir como participantes: los ministerios relacionados con el sector evaluado, las autoridades ambientales, los gobiernos locales y regionales, las oficinas de planeación nacional, local y regional, los que representan los intereses del sector como los líderes de los territorios y jurisdicciones étnicas y sus juntas directivas, las ONG, el público y la academia. Se debe considerar adicionalmente la presencia del sector privado y las organizaciones externas que tengan interés en el área de estudio; como consultores y dueños de proyectos, obras o actividades que adelanten el requerimiento legal, estos escenarios de participación permitirán desarrollar un proceso interactivo y flexible.

7. No se debe dejar de lado la inclusión de aquellos interesados que menos apoyan el proceso, cuando la EAE se encuentra en un estado de desarrollo incipiente, facilitando así su entendimiento de las etapas de la EAE y de los beneficios que ella conlleva, es acá donde el trabajo con los integrantes de las comunidades étnicas y todos sus interesados se materializa en forma adecuada.

8. Los métodos de la consulta pueden ser diversos. Una manera de determinarlos es realizar escenarios interactivos con las comunidades en etapas como la territorialidad y definición de talleres de impacto, con el fin de establecer los medios más eficaces de participación que se deban generar. Dentro de los métodos existentes se tienen la realización de conferencias, foros, solicitud de comentarios, etc.

9. Debe romperse el esquema preconcebido relacionado con la imposibilidad de la participación integral; este se presenta porque se cree que el asunto es muy complejo para ser entendido, o no es lo suficientemente concreto para ser presentado al público general o porque la población afectada es considerable. En este sentido, se debe buscar la representatividad de la participación, garantizando que estos inconvenientes no se presenten.

10. Se puede conformar un comité que represente los intereses económicos, del sector, de las comunidades étnicas, de planificación local y los intereses académicos en el área para aprobar los objetivos y los indicadores. Este comité puede ser efectivo para obtener consenso y diseminar el ejercicio en términos tangibles, creando un mecanismo de consulta ágil y eficiente.

Con respecto a la Articulación

1. La Articulación de la EAE en el escenario de la Consulta Previa, debe manejarse con especial interés, por cuanto se definen los aspectos a ser considerados dentro de la evaluación y teniendo definidos los impactos y medidas resultado de la consulta. En este sentido, se recomienda considerar asuntos de relevancia y restringir la evaluación a las opciones o alternativas más factibles, asegurando así que el tiempo y el costo del estudio se minimicen. Es por ello que los objetivos y el alcance de una EAE deben reflejar los recursos disponibles, los sistemas existentes (sus características y problemas), el sistema de planificación existente y la cultura de evaluación existente.
2. Asociado al nivel jerárquico de las decisiones, es posible observar que en algunos casos existan vacíos entre los órdenes nacional y municipal, mucho más en el análisis en jurisdicciones especiales, cuando las iniciativas tengan un efecto geográfico sobre diferentes límites administrativos.
3. Se deben focalizar en la articulación de estos dos procesos: las características específicas de la zona, la escala del estudio, la disponibilidad de datos, la homogeneidad de datos, la evaluación de alternativas, la selección de objetivos e indicadores.
4. El juicio de expertos puede ser utilizado para refinar la delimitación y el enfoque de los asuntos ambientales. Adicionalmente, es útil establecer claramente la justificación de los asuntos que fueron y no incluidos dentro de la articulación de los dos procesos.
5. Dentro de los aspectos que pueden generar controversia y por tanto limitaciones en la articulación, están: i. dificultades para encontrar información. ii. el nivel de agregación de la información, iii. tiempo disponible para analizar la información, iv. carencia de datos comparables entre regiones, v. carencia de información vi. se debe tener claridad de cómo se llegó a los datos y cómo fueron evaluados y v. la negativa en los resultados de la consulta o no llegar a acuerdos exitosos en la misma.
6. La selección de alternativas resultado de la consulta puede ser la mayor contribución de la EAE a la sostenibilidad y la protección ambiental y se ha encontrado que es la más intensa y dinámica de todas. Este proceso es interactivo y puede permitir el subsecuente refinamiento de las opciones básicas. Así mismo, se debe considerar la discusión abierta sobre las mismas, para identificar opciones reales y reducir los conflictos en una etapa posterior.
7. Se deben plantear alternativas relacionadas con cambios físicos y otras que impliquen cambios tipo-política.

8. La integración de las evaluaciones ambientales, del sector y socioeconómicas permite identificar alternativas deseables desde un gran número de perspectivas y permite cumplir más de un tipo de objetivo.

Con respecto a la evaluación de los momentos claves de decisión marco de la Consulta Previa

1. Frente a la evaluación de las consideraciones ambientales emanadas de los acuerdos de la consulta, dependiendo del contexto, se pueden observar diferentes aproximaciones y métodos. El método adoptado puede tener serias implicaciones en términos de costos generales.

2. La efectividad de la EAE, depende de la identificación de las etapas dentro del proceso de consulta base en la planificación, en las que es posible llevar a cabo una evaluación de consideraciones ambientales que influyen el proceso de toma de decisiones. Por ello, el reconocer con detalle cómo se construye una decisión, que incluye desde su idea hasta su adopción, permitirá establecer los momentos claves en los cuales es posible incluir las consideraciones ambientales y aspectos como la participación y la transparencia, contribuyendo así a forjar una mejor decisión.

3. Es posible encontrar un conjunto diverso de metodologías que pueden ser aplicadas para evaluar las consideraciones ambientales en un escenario de consulta previa de las comunidades étnicas. Sin embargo, es posible utilizar herramientas que faciliten la manipulación de información y permitan realizar simulaciones o análisis de sensibilidad en estos territorios.

4. En la evaluación de las consideraciones ambientales, es necesario revisar como las alternativas seleccionadas llevan al cumplimiento de los objetivos medioambientales y que sin duda sean el resultado de las etapas de la consulta para que se vea su real articulación.

5. Frente a la determinación de objetivos de la EAE, como referentes de evaluación ambiental, estos deben estar relacionadas con objetivos de protección ambiental y sostenibilidad. La definición de estos objetivos debe hacerse con referencia a los objetivos y prioridades de las jurisdicciones étnicas en un escenario local y regional. Dentro de los mismos se encuentran: proteger el medio ambiente, promover la seguridad, promover la accesibilidad y promover la eficiencia económica y la eficiencia de las actividades económicas.

6. La referencia a los objetivos es apropiada tanto para los análisis cualitativos como para los cuantitativos. Es muy efectivo utilizarlos en términos de interpretación y comunicación de resultados.

7. A nivel estratégico, es inevitable considerar un amplio grado de presunciones. En todos los casos, la transparencia en relación con su formulación y uso se considera esencial.

8. Una vez determinados los objetivos, es posible establecer indicadores a fin de poder comparar varias opciones. Estos deben ser soportados por los datos disponibles. El número de indicadores a utilizar dependerá del tipo iniciativa que se deba tomar; sin embargo, en general, se puede concluir que el uso de un número limitado y estricto de indicadores (de 10 a 15) parece ser el mejor balance entre la evaluación analítica y la claridad de la interpretación de los resultados finales.

9. Generalmente, el proceso de selección de indicadores se debe realizar en dos etapas: primero se debe hacer un listado general y posteriormente, se procede a hacer un refinamiento de un listado final que debe ser soportado por la absoluta importancia de un cambio en el indicador entre hacer un mínimo y hacer algo y la importancia comparativa de los valores de los indicadores que permita que las opciones sean distinguibles entre sí.

10. Referente a la línea base, es necesario interpretar las características y las condiciones del ambiente y los recursos ambientales en las jurisdicciones étnicas. Las condiciones de línea base deben ser determinadas con referencia a los asuntos, problemas e indicadores identificados para la iniciativa considerada. El nivel de detalle para la línea base es generalmente adecuado e informativo en algunos casos.

11. En cuanto al análisis de los impactos potenciales de las decisiones estratégicas, este debe ser más informativo para los que toman las decisiones, sí se relacionan con objetivos ambientales y de sostenibilidad.

12. Teniendo en cuenta que se evalúan distintos tipos de iniciativas donde las etapas de planificación y los niveles de toma de decisiones son distintos, las formas para evaluar los impactos ambientales no son directamente comparables y presentan similitudes y diferencias.

13. Los métodos para evaluar los impactos pueden variar dependiendo del tipo de obra, de las etapas de planificación, de las jurisdicciones especiales que se intervendrán y de los niveles de la toma de decisiones. Se pueden utilizar métodos cualitativos y cuantitativos para la valoración de impactos. También se puede identificar la solución con el mínimo impacto ambiental y por lo tanto, la mínima necesidad de mitigación. En este sentido, los modelos pueden ser considerados como una herramienta útil para llevar a cabo la EAE y dar los resultados a los interesados de manera creíble a los entes y actores involucrados en el proceso.

14. Un método para valorar los impactos puede ser el análisis de costo beneficio. Los métodos para la inclusión de este análisis varían considerablemente, reflejando la visión cultural sobre la planificación y los procesos de evaluación establecidos (por ejemplo, no todas las aproximaciones llevan a las evaluaciones monetarias de los impactos) presunción muy probable en los territorios étnicos. En general, se espera que la relación entre la EAE y el desarrollo del proceso de Consulta Previa en Colombia busque unos resultados dentro del análisis costo beneficio que aseguren a través de la coordinación de equipos separados, los resultados emanados de los acuerdos previstos entre los actores de estos procesos y que los mismos compartan y divulguen la información disponible.

7. RESEÑA BIBLIOGRAFICA

ULLOA ASTRID, La articulación de los pueblos indígenas en Colombia con los discursos ambientales, locales, nacionales y globales, 2004.

CANO MOTTA AUGUSTO, La Planeación en Colombia, Mimeo Bogotá: Departamento Nacional de Planeación DNP, 1967 citado en MORCILLO, Pedro Pablo “La Planeación en Colombia- Historia, Derecho y Gestión” Bogotá: Universidad Piloto, 2002, Pág. 263.

ONU – Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, libre e informada, Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos, – Colombia, 2009, Pág. 16.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Norma y jurisprudencia del sistema Interamericano de Derechos Humanos, 2009. Numeral 181.

SISTEMA DE NACIONES UNIDAS GUATEMALA, Manual para la integración de la participación y derechos de los pueblos indígenas en las políticas y cooperación al desarrollo humano., GUATEMALA 2006, Pág. 53.

RODRIGO JILIBERTO HERRERA - MARCELA BONILLA MADRIÑÁN, Guía de Evaluación Ambiental Estratégica, , Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España; Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, Colombia 2009, Pág. 15, 27, 79.

VELA PERDOMO CLAUDIA JANNETH, La consulta previa para la explotación de recursos naturales en territorios de los pueblos indígenas en el marco del convenio 169 OIT y su eficacia en los resguardos del gran pueblo de los pastos que habitan en el departamento de Nariño., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Tesis de Grado, Maestría en Derecho, Bogotá, Colombia 2011, Pág. 33.

RODRIGUEZ GLORIA AMPARO, La Consulta Previa con Pueblos Indígenas y Comunidades Afrodescendientes en Colombia. Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Artículo Línea de Investigación en Derecho Ambiental, Diciembre 2010, Pág. 41.

TEODORA HURTADO SAA, Comunicación, Etnias y Multiculturalidad en la Radio Comunitaria, Ministerio de Comunicaciones de Colombia, Julio de 2007, Pág. 17.

AUTORIDAD NACIONAL DE GOBIERNO INDÍGENA - Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, El Derecho Fundamental a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en Colombia, Bogotá D.C. Julio de 2011, Pág. 32.

CLARK BRIAN D, Alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), Trabajo presentado en el seminario, Aspectos conceptuales y metodológicos para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), organizado por el Centro de Estudios Públicos de España los días 10 y 11 de junio de 1996, Pág. 2, 6, 8, 10.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. La consulta previa a pueblos indígenas y tribales: compendio de legislación, jurisprudencia y documentos de estudio, 2006, Pág. 581.

OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, El derecho de los pueblos indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada, Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos, Pág. 53.

Normatividad y Políticas:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – 1991, Art 286, Art 330
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-891 de 2002, Colombia.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO – OIT, Convenio 169, Artículo
- Decreto 1320 de 1998 – reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio – Artículo 2
- LEY 21 DE 1991, es la norma nacional más sobresaliente en materia de consulta previa y protección de los derechos de los pueblos indígenas
- DIRECTIVA 2001/42/Comunidad del Parlamento Europeo y del Consejo, “El Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, Febrero 1991, Aparte 6.
- DECRETO 2811 DE 1974, En el concepto de Impacto Ambiental.
- LEY 99 DE 1993, Art 13, En el concepto de la Evaluación de Impacto Ambiental. Art 63, Art 69
- CONPES 3120/2001, que define la estrategia para el mejoramiento de la gestión ambiental del sector eléctrico.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002-2006, el cual reitera la necesidad de realizar EAE en los planes sectoriales; la propuesta conceptual y metodológica para la aplicación de EAE en Colombia (2004) por parte del Departamento Nacional de Planeación.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010, que manifiesta una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible, sustentado en la articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental.

FUENTES INSTITUCIONALES, WEB Y OTROS

- <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=138&conID=2185>.
- <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0611>
- <http://www.gestiopolis.com/otro/indicadores-de-medicion-del-desarrollo-sostenible.htm>

8. GLOSARIO

EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)

La EAE desde un punto de vista formal, es un procedimiento administrativo base para reglamentación, que tiene una dimensión ambiental establecida por la propia Ley. Igualmente facilita la incorporación de dicha dimensión desde los primeros momentos del proceso de planificación. Por tanto, la EAE tiene un vínculo sustantivo, que se resume en incorporar criterios ambientales en el proceso de planificación.

POLÍTICAS Y PLANES

Son un conjunto de principios rectores que guían los procesos de gestión pública, se construyen como parte de la planificación. Estos principios y criterios definidos a nivel nacional, sectorial, departamental, regional y municipal, se expresan tanto en normas públicas (leyes para su aplicación obligatoria) como en un conjunto de grandes acciones estructuradas en torno a grandes estrategias, programas y proyectos para transformar la realidad y orientar el desarrollo de un determinado territorio hacia el logro de una visión compartida (imagen objetivo del futuro deseado). Estos instrumentos, en el caso de las políticas tienen una duración indefinida, y solo pueden ser sustituidas por otros de la misma dimensión y para que puedan implementarse deben contar con legitimidad, es decir deben construirse con los principales actores sociales vinculados en ellos.

PROGRAMAS

Es el conjunto de proyectos que buscan otorgar operatividad de forma sistemática y ordenada las políticas y estrategias de desarrollo de cualquier plan. Los programas son instrumentos permanentes que permiten guiar, ordenar y clasificar el conjunto de proyectos que emergen de los procesos de planificación según afinidad o áreas más concretas del desarrollo.

PROYECTO

Es la unidad básica y más específica de la estructura de un plan. Constituye uno de los instrumentos más concretos de gestión de los planes (a cualquier nivel) que se expresan en un conjunto de actividades ordenadas dirigidas a resolver un problema concreto, a responder a una necesidad o demanda específica, o para aprovechar un determinado recurso. Es la instancia donde se puede concretizar de mejor forma la participación activa de los involucrados. A diferencia de los programas, todo proyecto tiene un comienzo y un fin. Todo proyecto contiene un componente de diagnóstico y otro de propuesta. Esta última se halla estructurada en torno a un orden jerárquico de objetivos, que de manera general son los siguientes:

- Objetivo Superior o de Desarrollo, o fin
- Objetivo de proyecto o propósito
- Resultados esperados, o metas, o producto
- Actividades principales

CONSULTA PREVIA

Se entiende como una vía para garantizar la participación de las comunidades étnicas, también como un instrumento o mecanismo que permite a los pueblos étnicos participar ante los poderes Estatales, en la toma de decisiones que les afecten en forma directa dentro de los procesos de ejecución de obras, proyectos o actividades que afecten sus jurisdicciones o áreas de influencia, y de esta manera, delimitar sus prioridades y tomar partido en la definición de sus políticas y directrices.

PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

En Colombia, estas comunidades comparten rasgos culturales, idioma, religión, festividades, expresiones artísticas como música, vestimenta, nexos históricos, tipo de alimentación, etc. y, en algunos grupos un territorio. Dichas comunidades, excepcionalmente, reclaman para sí una estructura política y el dominio de un territorio.

El término “indígena” se refiere a aquellas poblaciones que conservan total o parcialmente sus propias tradiciones, instituciones o estilos de vida, que los distinguen de la sociedad dominante y que habitaban un área específica antes de la llegada de otros grupos. El término afrodescendiente o africano-descendiente hace referencia a las personas nacidas fuera de África que tienen antepasados oriundos de África.

La mayoría de los afrodescendientes son descendientes de personas secuestradas y trasladadas desde el África negra con destino a América, Asia y Europa principalmente para trabajar como mano de obra esclavizada, fundamentalmente entre los siglos XVI y XIX. También son afrodescendientes los descendientes de africano o africana en cualquiera de sus líneas, nacidos fuera del continente africano debido a las migraciones internacionales actuales y pasadas.

ESTADO

Es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones no voluntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Usualmente, suele adherirse a la definición del Estado, el reconocimiento por parte de la comunidad internacional. Probablemente la definición más clásica de Estado, fue la citada por el jurista alemán Hermann Heller que define al Estado como una "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial"

SOCIEDAD

Sociedad es un término, un grupo de individuos marcados por una cultura en común, un cierto modo de vida y criterios compartidos que condicionan sus costumbres y devenir y que se relacionan entre sí en el marco de una comunidad. Aunque las sociedades más desarrolladas son las humanas (de cuyo estudio se encargan las ciencias sociales como la

sociología y la antropología), también existen las sociedades animales (abordadas desde la sociobiología o la etología social)

DERECHOS AMBIENTALES

La Constitución de 1991 ha sido catalogada como una Constitución ecológica en razón del lugar tan trascendental que la protección del medio ambiente ocupa en el texto superior y, por consiguiente, en el ordenamiento jurídico fundado en él, siendo así que en su articulado se prevé el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, siendo el Estado el encargado del planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. En estas condiciones, el medio ambiente es un bien jurídico que es a la vez un derecho de las personas, un servicio público y, ante todo, un principio que permea la totalidad del ordenamiento territorial

DERECHOS SOCIALES

Los derechos sociales son los que garantizan universalmente, es decir, a todos los ciudadanos por el hecho de serlo, y no como mera caridad o política asistencial, el acceso a los medios necesarios para tener unas condiciones de vida dignas. Serían el equivalente a los denominados derechos humanos de segunda generación (los económicos, sociales y culturales), propios del Estado Social de Derecho, que aparece históricamente, como superación del Estado de Derecho Liberal.

En la constitución Política de Colombia aunque tengan precedentes anteriores. Los derechos sociales son los que humanizan a los individuos, sus relaciones y el entorno en el que se desarrollan. Son garantías de la igualdad y la libertad reales, pues la libertad no es posible si es imposible ejercerla por las condiciones materiales de existencia. Enumerándolos, los derechos sociales serían: el derecho a un empleo y a un salario, a la protección social en casos de necesidad (jubilación, seguridad social, desempleo, bajas laborales por enfermedad, maternidad o paternidad, accidentes laborales), a una vivienda, a la educación, a la sanidad, a un medioambiente saludable, al acceso a la cultura y a todos los ámbitos de la vida pública.

Los Derechos Económicos y Sociales se han ido posicionando en diferentes declaraciones y pactos, tanto a nivel internacional como regional. Fueron ratificados por la ONU en 1988 a nivel internacional a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y a nivel americano por el Protocolo de San Salvador. A pesar de lo anterior estos derechos continúan siendo violados, especialmente en los países del tercer mundo. El fenómeno de la globalización y las medidas que son tomadas en algunos de estos países es visto por sus críticos como una antiglobalización que iría en contravía a estos derechos.

PREVENCIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

La prevención en el manejo y la preservación de los recursos naturales son dos ejes de fundamental importancia para mantener la base productiva de un territorio y los procesos ecológicos esenciales que garanticen la vida de sus habitantes. En lo referente a los recursos naturales no renovables, se deben tener en cuenta dos aspectos fundamentales:

- Evitar el despilfarro, o sea, reservar recursos suficientes para el futuro. Con demasiada frecuencia, y por la urgencia de obtener beneficios a corto y mediano plazo, no se planifica un uso prudente de estos recursos, con una visión hacia el futuro.
- Evitar que su uso tenga consecuencias negativas para el medio ambiente, el hombre y otros recursos. Este aspecto se refiere esencialmente a evitar la contaminación ambiental. Con frecuencia, los impactos sobre el ambiente y otros recursos naturales (agua, aire, suelo, diversidad biológica) son tan intensos que disminuyen la rentabilidad a futuro por la explotación de los recursos no renovables.

En lo referente a los recursos naturales renovables, las prioridades deben estar orientadas a mantener la base productiva mediante un manejo de los mismos, que implica utilizarlos con prácticas que eviten el deterioro y regenerar los que están degradados.

ECOSISTEMA

Un ecosistema es, básicamente, un sistema natural, o bien de un grupo de organismos mutuamente responsables que comparten un mismo hábitat, por lo tanto se puede decir que se compone de dos elementos:

- Organismos vivos.
- El medio físico en el cual se relacionan los organismos.

Los ecosistemas suelen estar dentro de un sistema y forman una gran “cadena”, la cual demuestra que dependen unos de otros y viceversa. Los primeros conceptos comenzaron a manejarse en la década de 1920/30 y hasta hoy en día se sigue teniendo en cuenta las interacciones entre organismos (plantas, bacterias, animales, etc.) que ocurren en el ecosistema. La estructura física del ecosistema se puede desarrollar en vertical o bien en horizontal:

- Vertical, por ejemplo, el suelo, con su subdivisión en horizontes.
- Horizontal, por ejemplo, es cuando, en el agua, aparecen franjas que son paralelas al cauce fluvial

CULTURA

Aunque el término designa todo lo que produce significados en una sociedad, se refiere al conjunto de instituciones, prácticas y objetos que constituyen el universo simbólico de una sociedad, en relación con los cuales se socializan los sujetos y grupos, y que rigen las creencias y el comportamiento de estos.

DISCRIMACIÓN

Consiste en dar tratamiento de inferioridad a una persona o grupo de personas por motivos étnicos, raciales, religiosos, o de género, entre otros.

ETNICIDAD

Rasgos físicos y culturales comunes a un grupo de individuos, que se identifican con ellos y se consideran parte activa de una comunidad de iguales, como resultado de los sentimientos de afiliación.

GRUPO ÉTNICO

Conjunto de individuos con características socioculturales ‘homogéneas’; es decir, con rasgos culturales compartidos entre sus miembros, pero que son diferentes con respecto a otros grupos e individuos. Los miembros del grupo étnico tienen creencias, valores, costumbres, normas y una lengua, religión, historia, geografía, parentesco y/o raza comunes.

GRUPO DOMINANTE

Grupo étnico y/o racial en una posición social, política y económicamente privilegiada y preponderante, en relación a otros grupos, cuyos miembros tienen el control jerárquico en función de un orden ideológico reinante.

RESULTADOS ESPERADOS

Son el producto concreto del conjunto de actividades realizadas en el proyecto, expresados en forma de objetivos alcanzados o logrados (gramaticalmente se escribe en tiempo pasado, como si ya se habría alcanzado el objetivo). Estos resultados son exigibles a la entidad responsable de la ejecución del proyecto. Deben ser apropiados, necesarios y suficientes para alcanzar el objetivo del proyecto. Se hallan relacionados directamente con los productos o servicios que brinda una organización. También se denomina a los resultados como metas, cuando los resultados contienen indicadores.

INDICADORES

Son señales o parámetros de medición de los objetivos en cada uno de los niveles de la estructura de un plan o proyecto. Ayudan a verificar objetivamente el nivel de efectividad necesario del objetivo para su logro o su obtención. Especifican las pruebas necesarias para establecer si el objetivo superior, el objetivo del proyecto o los resultados (en el caso de un proyecto) o en el caso de un plan, si los objetivos de las políticas, estrategias o programas fueron efectivamente alcanzados. Un buen indicador habitualmente contiene el objeto a ser medido (calidad), la cantidad, el tiempo y el lugar. Los indicadores son la información fundamental para el seguimiento y la evaluación. Se construyen generalmente cuando se está formulando un proyecto o un plan, para ello se requiere tener suficiente claridad en los conceptos que subyacen en la formulación de objetivos y resultados, y la información necesaria sobre los mismos. Hay tres tipos de indicadores:

Indicadores de inicio, o línea de base.

Indicadores de proceso o de gestión

Indicadores de resultado (de logro, efecto, o de impacto)

INDICADORES DE INICIO O LÍNEA DE BASE

Son los que permiten determinar con la suficiente precisión y claridad la situación de partida en la que se encuentra un determinado proyecto (situación actual del problema a resolver). Estos indicadores constituyen la línea base de un determinado problema.

INDICADORES DE PROCESO O DE GESTIÓN

Son aquellos que ayudan a efectuar seguimiento a los proyectos, programas, estrategias o políticas, cuando estos se encuentran en proceso de ejecución. Ayudan a controlar el ritmo y la dirección en la que avanza o se ejecuta un determinado proyecto, programa, estrategia o política, para evitar desviaciones, o retrasos respecto de lo programado. Cuando se trata de proyectos, generalmente estos indicadores se hallan relacionados con el tipo y cantidad de actividades que se ejecutan.

INDICADORES DE RESULTADOS

Son los que permiten determinar el logro de las políticas, estrategias, programas y proyectos, cuando estos han sido concluidos, ya sea en alguna de sus etapas o al finalizar el mismo. Permiten medir con precisión los resultados, logros, efectos, o impactos alcanzados por un proyecto, un programa, estrategia o política.

SEGUIMIENTO

Es un proceso que consiste en efectuar observaciones y registros permanentes y sistemáticos a la marcha de las políticas, estrategias, programas y proyectos que forman parte de los planes de desarrollo, con el propósito de controlar que estos procesos de gestión avancen en el ritmo y según la orientación planificada, evitando oportunamente desviaciones o retrasos. Debe permitir controlar los avances tanto físico como financieros, tanto cuantitativos como cualitativos. Es decir debe permitir medir los procesos, los resultados, efectos e impactos que las políticas económicas y sociales están produciendo en función del vivir bien, produciendo información precisa para la toma oportuna de decisiones de ajustes en la gestión pública.

Los instrumentos principales para lograr un efectivo seguimiento a los avances de un plan, políticas estrategias programas o proyecto son los indicadores, especialmente los de gestión o de proceso, que son formulados al tiempo de planificar pero son usados en el seguimiento.