

# ANÁLISIS DEL PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO MINERO DE COLOMBIA UNA LECTURA CRÍTICA DESDE LA INCLUSIÓN SOCIAL

PREPARADO COMO PARTE DEL PROYECTO  
PROMOVIENDO LA INCLUSIÓN SOCIAL EN  
LA PLANEACIÓN MINERA NACIONAL

FEBRERO DE 2015



Agradeciendo el apoyo de



**FORD FOUNDATION**





## **Autoras**

Diana Arbeláez-Ruiz, Investigadora, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería (CSRM), Sustainable Minerals Institute, University of Queensland

Andrée Viana Garcés, Consultora del proyecto

## **Equipo de Investigación**

Diana Arbeláez-Ruiz, Investigadora y Gerente de Investigación para Latinoamérica, CSRM

Andrée Viana Garcés, Consultora del proyecto

Julieta Ruiz Villegas, Relatora voluntaria, taller Bogotá

Nicolás Rivera Sarmiento, Relator voluntario, taller Bogotá

Armando de la Flor Olavide, Relator taller Brisbane, Analista de Investigación, CSRM

## **Agradecimientos**

Las autoras agradecen las contribuciones de once especialistas quienes participaron voluntariamente en análisis del Plan Nacional de Ordenamiento Minero discutido en este documento. Sus nombres se listan a continuación cuando así lo hayan elegido.

El Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, University of Queensland, agradece la hospitalidad del Instituto Pensar de la Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia y su Director Roberto Vidal en ofrecer sus instalaciones para la realización de un taller.

Agradecemos la generosidad y esfuerzos de dos relatores voluntarios que participaron en el taller de Bogotá, Julieta Ruiz Villegas y Nicolás Rivera Sarmiento.

Esta publicación ha sido posible gracias a una beca de la Fundación Ford. Las opiniones aquí expresadas no representan la posición de la Fundación Ford.

La participación de Gladys Jimeno en el debate de Bogotá fue posible gracias al apoyo del pueblo americano y el gobierno de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos de este documento no necesariamente los puntos de vista de USAID ni del gobierno de los Estados Unidos.

## **Contribuyentes**

Las personas aquí listadas brindaron insumos para la construcción de este análisis crítico. Sin embargo, su inclusión aquí no indica que se adhieran a todas las perspectivas expuestas en el presente análisis. Este documento es un esfuerzo de las autoras de presentar un inventario balanceado de los diversos insumos que aportaron los y las especialistas participantes.

### *Centro para la Responsabilidad Social en la Minería*

Dr Daniel Franks

Dra Jo-Anne Everingham

Profesor Saleem Ali

Experto(a) visitante anónimo(a).

### *Especialistas colombianos/as*

Gladys Jimeno, Programa de Derechos Humanos, USAID, Colombia.

Roberto Vidal, Instituto Pensar, Pontificia Universidad Javeriana.

Diana Ojeda, Instituto Pensar, Pontificia Universidad Javeriana.

Luis Álvaro Pardo Becerra, Colombia Punto Medio.

Fernando Vargas Valencia, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES.

Danilo Rueda, Comisión de Justicia y Paz.

Carlos Luis del Cairo, Pontificia Universidad Javeriana.

## **El Centro para la Responsabilidad Social en la Minería**

El Centro para la Responsabilidad Social en Minería (CSRМ), es un centro líder en investigación, comprometido a mejorar el desempeño social en la industria extractiva global. CSRМ trabaja con comunidades, gobiernos y compañías en regiones mineras alrededor del mundo para promover mejores resultados.

En CSRМ, nos enfocamos en los desafíos sociales, económicos y políticos que surgen con las transformaciones que traen la extracción de recursos y el desarrollo.

Nuestro trabajo abarca diversas áreas temáticas, incluyendo la interacción entre proyectos extractivos y comunidades. Llevamos a cabo investigaciones con componentes cualitativos y cuantitativos, desarrollamos marcos de trabajo y estudios contruidos a la medida, y coordinamos actividades educacionales y talleres prácticos. Estos tres elementos hacen que CSRМ esté en contacto con los actores sociales y refuerzan nuestra posición a la vanguardia de la política y los nuevos desarrollos.

## Siglas

ACNUD	:	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
AECID	:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANM	:	Agencia Nacional de Minería
CCHRL	:	Castan Centre for Human Rights Law
CAO	:	Compliance Advisory Omdudsman
UNIFTPA	:	United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action
CICR	:	Comité Internacional de la Cruz Roja
CONPES	:	El Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPLI	:	Consentimiento, Previo, Libre e Informado
CSRMM	:	Centro para la Responsabilidad Social en la Minería
DIH	:	Derecho Internacional Humanitario
DPC	:	Department of Premiere and Cabinet
IBLF	:	International Business Leaders Forum,
ICMM	:	The International Council on Mining and Metals
IDRC	:	International Development Research Centre
IFC	:	International Finance Corporation
IIED	:	International Institute of Environment and Development
MADS	:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MPRI	:	Mining Policy Research Initiative
OCDE	:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	:	Organización Internacional del Trabajo
ONGs	:	Organizaciones No Gubernamentales
PMNU	:	United Nations Global Compact Office
PNOM	:	Plan Nacional de Ordenamiento Minero
PNUD	:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POMCA	:	Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas
PPDDH	:	Programa Presidencial de Derechos Humanos
RSE	:	Responsabilidad Social Empresarial
SMI	:	Instituto de Minerales Sustentables
UN	:	Naciones Unidas
UNESCO	:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPME	:	Unidad de Planeación Minero Energética
UQ	:	The University of Queensland
WBCSD	:	The World Business Council for Sustainable Development

## Tabla de Contenidos

<b>1. Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Introducción .....</b>	<b>4</b>
2.1. Contexto: El proyecto .....	4
2.2. Objetivos.....	4
2.3. Metodología .....	4
2.4. Carácter del análisis.....	5
2.5. El Plan Nacional de Ordenamiento Minero .....	5
2.6. La inclusión social y las políticas y planes públicos para el sistema minero .....	5
2.6.1. La Inclusión Social .....	5
2.6.2. Importancia de la inclusión social en las políticas y planeación pública para el sistema minero.....	6
2.1. Una lectura inicial del Plan Nacional de Ordenamiento Minero .....	7
<b>3. Vacíos y confusión: un problema de cobertura .....</b>	<b>8</b>
3.1. Tensiones propias del modelo territorial .....	9
3.2. Carácter diverso de la nación colombiana.....	9
3.3. Referentes internacionales sobre inclusión social y participación .....	9
3.4. Actores sociales que son sujetos políticos y de derecho .....	10
3.1. Desbalance entre la visión de expansión industrial y el sistema constitucional .....	12
3.1.1. Complejizar los diagnósticos.....	12
3.1.2. Superar riesgos de homogenización y parcialización de la gestión pública .....	13
3.2. Relaciones entre seguridad, conflicto armado, derechos humanos y minería.....	14
3.2.1. Principios, normativa y herramientas existentes .....	15
3.3. Herramientas y conceptos.....	15
3.3.1. Visión asistémica de la evaluación y la gestión .....	15
3.3.2. Visión incompleta de la medición .....	16
3.3.3. Confusión entre gestión social, responsabilidad social empresarial, licencia social y diálogo social	16
<b>4. Participación y naturaleza indicativa del PNOM: un problema de escala .....</b>	<b>18</b>
4.1. Naturaleza de la reforma.....	18
4.2. Métodos de construcción de la reforma .....	18
4.3. Vehículo de introducción de la reforma .....	19
<b>5. Referentes, herramientas y normas nacionales e internacionales .....</b>	<b>19</b>
5.1. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, de Naciones Unidas .....	20
5.2. Empresas y Derecho Internacional Humanitario.....	21
5.3. Otros referentes relevantes al conflicto y al post-conflicto .....	22
5.4. La visión normativa de gobernanza del riesgo .....	23
5.4.1. La gobernanza del riesgo.....	23
5.4.2. Principios de priorización de riesgo en el PNOM.....	23
5.5. Gobernanza de los recursos: Carta de los recursos naturales.....	24
5.6. Inclusión social y participación: otros debates, experiencias y principios relevantes.....	25
5.6.1. Evaluación de impacto intercultural e integrada .....	26
5.6.2. Códigos de prácticas industriales responsables .....	26
5.6.3. Ordenamientos territoriales alternativos.....	27
<b>6. Comentarios Finales .....</b>	<b>27</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>29</b>
<b>Anexo I: Procedimientos de investigación y hojas de información del proyecto.....</b>	<b>35</b>



# 1. Resumen Ejecutivo

Este es un análisis del Plan Nacional de Ordenamiento Minero de Colombia (versión disponible a enero de 2015, es decir, abreviada)<sup>1</sup> (PNOM) desde el punto de vista de la inclusión social, parte de un proyecto que busca promover la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación del sistema minero colombiano. El proyecto es liderado por el Centro para la Responsabilidad Social en la Minería (CSRSM) del Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland (UQ), Australia, e incluye colaboraciones con un grupo de organizaciones étnicas regionales e investigadores colombianos. Es financiado por la Fundación Ford, y recibe asesoría del Programa de Derechos Humanos de USAID. En el proceso de recolección de insumos para este análisis, UQ colaboró con el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia.

## 1.1. Contexto: El proyecto

Este análisis es parte de un proyecto que apoya a algunas organizaciones étnicas en el análisis y, de ser aplicable, formulación de respuestas frente al PNOM. Su principal componente es apoyar el diálogo de estas organizaciones étnicas, para familiarizarse con el PNOM, analizarlo e identificar las respuestas más apropiadas de acuerdo con las prioridades estratégicas de cada organización. Además busca espacios de interlocución con las entidades del gobierno involucradas con el PNOM.

Es importante aclarar que la formulación del PNOM al interior del gobierno no incluyó recolección de insumos de los grupos étnicos, ni espacios específicos para presentarles propuestas preliminares que permitieran un diálogo o construcción colectiva del PNOM. La inclusión social en la planeación del sector minero, objetivo que persigue el presente Proyecto de UQ, requiere que se estructuren e implementen oportunamente mecanismos para incluir las perspectivas étnicas y de otras comunidades en los planes e instrumentos de planeación antes de su adopción.

## 1.2. Objetivos

Este análisis tiene dos objetivos principales vinculados con la inclusión social en el contexto de la minería en Colombia:

- Proveer insumos para el análisis del Plan Nacional de Ordenamiento Minero al interior de las organizaciones étnicas participantes del proyecto.
- Promover el debate sobre la inclusión social en la planeación del sistema minero, resaltando la importancia de la planeación incluyente y las oportunidades que se dejan de lado en su ausencia.

## 1.3. Metodología

Esta crítica del PNOM se construyó con insumos recolectados en talleres realizados en Australia y Colombia, y en comunicaciones escritas y entrevistas con once especialistas nacionales e internacionales con experiencia en temas de inclusión social y actividad minera. Los/as especialistas participantes no representan a organizaciones étnicas. El análisis del PNOM por parte de las organizaciones étnicas participantes es la siguiente etapa del proyecto. Este proyecto cumple con los requerimientos de ética de UQ (ver Anexo I).

## 1.4. Carácter del análisis

Este análisis de carácter preliminar, focalizado y completamente independiente:

- Preliminar: es un insumo intermedio para apoyar el análisis posterior del PNOM por las organizaciones étnicas regionales participantes del proyecto. Las lecturas de las organizaciones étnicas serán fundamentales para este análisis.
- Focalizado: se plantea desde la perspectiva de la inclusión social, **es decir, no es exhaustivo, ni pretende ser una evaluación completa del PNOM.**
- Completamente independiente: el proyecto es financiado por la Fundación Ford y apoyado por instituciones independientes del gobierno colombiano.

---

<sup>1</sup> Adoptado por resolución 256 de 2014 por la Unidad de Planeación Minero Energética, adscrita al Ministerio de Minas y Energía de Colombia.

El proyecto no es en, absoluto, un ejercicio de consulta previa o socialización del PNOM de parte del gobierno, ni busca atribuirse vocería de las organizaciones étnicas participantes. UQ y sus colaboradores actúan independientemente promoviendo el diálogo y la reflexión sobre la inclusión social en la planeación del sistema minero, no buscan ser mediadores sino contribuir a informar el diálogo, ofreciendo asesoría técnica respecto a asuntos de inclusión social en el sistema minero.

### **1.5. El Plan Nacional de Ordenamiento Minero**

La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), adscrita al Ministerio de Minas y Energía de Colombia, ha formulado y adoptado el PNOM (resolución 256 de junio de 2014). Este es un plan de mediano plazo, de carácter 'indicativo', que define lineamientos para la organización de la actividad minera. Según el PNOM estos lineamientos se orientan a *"contar con una actividad [minera] responsable, entendida como aquella que es viable técnicamente, se realiza en condiciones de legalidad y formalidad, minimiza las externalidades negativas al medio ambiente y a la sociedad, y promueve el desarrollo económico y social de largo plazo del territorio donde se localiza"*<sup>2</sup>.

### **1.6. Importancia de la Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicas**

Una sociedad incluyente es aquella cuyos miembros son bienvenidos y acogidos, y tienen acceso a las condiciones, recursos y capacidades para satisfacer sus necesidades básicas, para tener una vida digna y para contribuir a su sociedad (Cappo, 2002). Requiere equidad, justicia, igualdad de oportunidades, así como respeto y una actitud abierta hacia las diferencias (UNESCO, 2012).

La inclusión social es fundamental para que las políticas o planes públicos sean relevantes, acertados y apoyados por la población, y para que puedan orientarse al respeto a los derechos humanos y étnicos, y la prosperidad social. La importancia de la inclusión social radica en que:

- En ausencia de inclusión social los planes y políticas se hacen parciales al silenciar las a sectores importantes de la sociedad.
- Toda política pública en el sector extractivo requiere mecanismos abiertos de construcción que permitan prevenir conflictos y formular propuestas apoyadas a largo plazo por la ciudadanía (Natural Resource Governance Institute, 2014).
- La participación comunitaria incluyente permite entender cómo planes y políticas: (i) afectan los derechos y necesidades de las comunidades, incluyendo los grupos étnicamente diferenciados, y (ii) interactúan con los modelos de desarrollo y contextos locales y regionales.

### **1.7. Una lectura Inicial del Plan Nacional de Ordenamiento Minero desde la Inclusión Social**

#### **Vacíos y confusión: un problema de cobertura**

Hay vacíos en el diagnóstico, reformas y herramientas planteadas en el PNOM, incluyendo presunciones que requieren análisis crítico:

- El PNOM ofrece una visión parcial del sistema minero en Colombia al no discutir temas como el conflicto armado y el proceso de transición que atraviesa el país, el carácter plural y diverso de la nación, y las implicaciones de la normativa y principios de aplicación nacional e internacional.
- Los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la diversidad, la participación y la inclusión social necesitan informar el plan a nivel de principios, sin embargo, no reciben cobertura.
- El PNOM apenas menciona algunos principios ambientales, pero en cambio da prioridad al Principio de 'proacción', que no tiene fundamento legal ni jurisprudencial, alterando la lógica de la sostenibilidad ambiental.

Al dejar de incluir temas clave, o al darles tratamiento confuso o incompleto, el PNOM pierde la oportunidad de posicionarse como un documento relevante para la realidad de los territorios colombianos. Esta visión parcial permea el entendimiento y uso propuesto para herramientas de evaluación y conceptos como el diálogo o la licencia social, que en el PNOM resultan confusos.

---

<sup>2</sup> Ver: [http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\\_Minero/2014/PNOM\\_Lineamientos.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/PNOM_Lineamientos.pdf)

### Participación y naturaleza indicativa del PNOM: un problema de escala

Las reformas propuestas son de escala significativa y requieren esfuerzos de concertación acordes. Hay inconsistencias entre la escala de la reforma que el PNOM plantea y la escala de los esfuerzos de concertación adelantados para construirlo:

- El Plan propone cambios sustantivos en (i) la forma de producir el derecho ambiental, minero y de tierras, y en (ii) la estructura y relacionamiento de las instituciones estatales. Sin embargo, se ha adoptado sin participación comunitaria en su construcción.
- El Plan parece olvidar que el sistema minero se organiza a través de autoridades e instituciones con legitimidad política y que éstas deben ser incluidas en la construcción de las reformas, de manera que se alcance consenso social acerca de reformas viables y relevantes.
- Aunque las reformas propuestas requieren diálogo y problematización con autoridades, comunidades e instituciones en los territorios, la producción del PNOM no incluyó diálogo con comunidades o con autoridades u organizaciones étnicas y no parece haber implementado diálogo con autoridades locales como los alcaldes.

Es difícil alinear la escala de la reforma con estos mecanismos de construcción e introducción.

### Referentes, herramientas y normas nacionales e internacionales

Normas, principios y herramientas de alta relevancia para la actividad extractiva están ausentes en el PNOM. Estos incluyen: los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, de Naciones Unidas, los desarrollos normativos sobre Empresas y Derechos Humanos, el marco normativo de la gobernanza del riesgo<sup>3</sup>, códigos de prácticas empresariales responsables de la industria minera internacional, principios sobre la participación y la inclusión social, así como experiencias y principios de evaluación de impacto intercultural y ejercicios de ordenamiento territorial alternativo.

## 1.8. Comentarios Finales

Este documento no busca concluir el debate sobre la inclusión social en el Plan Nacional de Ordenamiento Minero. La discusión está pendiente, y se dará en colaboración con los grupos étnicos participantes de este proyecto, y desde luego, más ampliamente si el gobierno adelantase sesiones de socialización del PNOM con las comunidades.

Sin embargo, hay claridades útiles que resultan de este análisis preliminar y focalizado del PNOM desde el punto de vista de la inclusión social. Aunque lo enumerado enseguida no se consiguió en este PNOM, desde el punto de vista de la inclusión social un PNOM necesitaría:

- Reconocer que el sistema minero se ordena por medio de actores y autoridades con legitimidad política, y dar participación a las comunidades y sus autoridades en los territorios para construir propuestas antes de adoptarlas.
- Tener en cuenta la diversidad de la nación e integrar las visiones de los pueblos indígenas y tribales, las comunidades mestizas campesinas, y las comunidades urbanas.
- Tener en cuenta el conflicto armado y su relación con la actividad minera, y así integrar estándares y debates sobre derechos humanos y las empresas.
- Aprovechar las herramientas, principios y normativas desarrollados en instrumentos vigentes de derechos humanos y de derechos étnicos, y en los debates propios del sector extractivo en el ámbito internacional. En los dos ámbitos ha sido reconocido que la participación y la inclusión social informan las buenas prácticas de formulación de políticas, de planeación y evaluación.
- Discutir rigurosamente los derechos y principios de consulta y consentimiento previo, libre e informado e integrarlos en el ejercicio de planeación.

Cabe aclarar que este análisis está basado en una versión abreviada del PNOM que ha sido puesta a disposición del público. Existe la posibilidad de que algunos aspectos problemáticos resaltados en este análisis crítico se aborden con mayor claridad en la versión completa del PNOM. Sin embargo, la versión completa del Plan aún no se conoce, a pesar de que su adopción fue en junio de 2014.

---

<sup>3</sup> La gobernanza del riesgo, entendida como marco normativo ofrece “una base conceptual y normativa sobre las maneras de responder a riesgos inciertos, complejos y/o ambiguos” (nuestra traducción) (van Asselt and Renn, 2011).

## 2. Introducción

Este es un análisis preliminar del Plan Nacional de Ordenamiento Minero de Colombia<sup>4</sup> (PNOM) desde el punto de vista de la inclusión social. Es parte de un proyecto de investigación aplicada que busca promover la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación para el sistema minero de Colombia, específicamente en la planeación del ordenamiento minero. El proyecto es liderado por el Centro para la Responsabilidad Social en la Minería (CSRSM) del Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland (UQ), Australia, e incluye colaboraciones con un grupo pequeño de organizaciones étnicas regionales, y un equipo de especialistas de Colombia. Este esfuerzo es financiado por la Fundación Ford, y cuenta con la asesoría del Programa de Derechos Humanos de USAID en Colombia. En el proceso de recolección de insumos para el presente análisis, UQ colaboró con el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia.

### 2.1. Contexto: El proyecto

El Proyecto en el marco del cual se ha desarrollado este documento busca apoyar a algunas organizaciones étnicas en el análisis y, de ser aplicable, formulación de respuestas frente al PNOM. Esto se hará facilitando espacios de diálogo interno entre organizaciones étnicas respecto al PNOM, así como intercambiando conocimientos y experiencias, y ofreciendo insumos analíticos sobre el PNOM. El elemento principal del Proyecto es apoyar los procesos internos de diálogo de algunas organizaciones étnicas, para familiarizarse con el PNOM, analizarlo e identificar las respuestas más apropiadas de acuerdo con las prioridades estratégicas de cada organización.

El proyecto además buscará espacios de interlocución con las entidades del gobierno involucradas con el PNOM.

Es importante aclarar que el proceso de formulación del PNOM al interior del gobierno no incluyó recolección de insumos de los grupos étnicos, ni espacios específicos para presentarles propuestas preliminares que permitieran un diálogo o una construcción colectiva del PNOM. La inclusión social en la planeación del sector minero, objetivo que persigue el presente Proyecto de la UQ, requiere que se estructuren e implementen, de manera oportuna, mecanismos para incluir las perspectivas de los grupos étnicos y otras comunidades en los planes, instrumentos de planeación y políticas del sector, antes de su adopción.

### 2.2. Objetivos

El presente análisis tiene dos objetivos principales vinculados con la inclusión social en el contexto de la minería en Colombia. Como primer y fundamental objetivo, está proveer insumos para el análisis del Plan Nacional de Ordenamiento Minero al interior de las organizaciones étnicas que están participando en el proyecto. El segundo objetivo es promover el debate en torno a la inclusión social en la planeación del sistema minero, resaltando la importancia de que se implementen procesos de planeación incluyentes y las oportunidades que se dejan de lado en su ausencia.

### 2.3. Metodología

Esta crítica del PNOM ha sido construida con insumos recolectados en talleres realizados en Australia y Colombia, así como comunicaciones escritas y entrevistas con once especialistas nacionales e internacionales con experiencia en temas y procesos relacionados con la inclusión social en la industria minera. Un primer taller se realizó en Brisbane, Australia, en CSRSM, con expertos residentes y visitantes de UQ, seguido de insumos escritos de especialistas de UQ, para un total de cinco expertos(as) internacionales contribuyentes. Un segundo taller, tuvo lugar en Bogotá, Colombia, en la sede del Instituto Pensar de la Universidad Javeriana. A este último asistieron ocho especialistas de Colombia. Los mensajes de estos talleres y los insumos escritos se consolidan en este documento.

Los y las especialistas participantes no son representantes de organizaciones étnicas. El análisis del PNOM por parte de las organizaciones étnicas participantes es la siguiente etapa de este proyecto.

---

<sup>4</sup> Adoptado por resolución 256 de 2014 por la Unidad de Planeación Minero Energética, adscrita al Ministerio de Minas y Energía de Colombia.

Este proyecto cumple con los requerimientos de ética de UQ. Los documentos que describen el proyecto en su totalidad y los procedimientos de la investigación se pueden consultar en el Anexo I.

## 2.4. Carácter del análisis

Este análisis tiene las siguientes características: es preliminar, focalizado y completamente independiente de los organismos responsables de la formulación del PNOM. Preliminar, porque es un insumo intermedio construido con la colaboración de miembros de la academia, organizaciones de sociedad civil y de cooperación internacional para apoyar el análisis posterior del PNOM al interior de organizaciones étnicas regionales participantes del proyecto. Las lecturas construidas desde las organizaciones étnicas participantes serán contribuciones posteriores y fundamentales para este análisis. Focalizado, pues se plantea desde la perspectiva de la inclusión social y por tanto se concentra en estos temas y los que le son directamente relevantes. **Es decir, esta lectura no es exhaustiva, ni pretende ser una evaluación completa del PNOM.** Finalmente, es completamente independiente, porque el proyecto en su totalidad es financiado por la Fundación Ford y apoyado por instituciones de cooperación internacional independientes del gobierno colombiano.

El proyecto no es en, absoluto, un ejercicio de consulta previa o socialización del PNOM de parte del gobierno, ni busca atribuirse vocería de las organizaciones étnicas participantes. UQ y sus colaboradores actúan independientemente para promover el diálogo y la reflexión en torno a la inclusión social en la planeación del sistema minero, no buscan ser mediadores sino contribuir a informar el diálogo, ofreciendo asesoría técnica respecto a asuntos de inclusión social en el sistema minero.

## 2.5. El Plan Nacional de Ordenamiento Minero

La Unidad de Planeación Minero Energética (**UPME**), adscrita al Ministerio de Minas y Energía de Colombia, ha formulado y adoptado el PNOM (resolución 256 de junio de 2014). Este es un plan de mediano plazo, de carácter 'indicativo', que define lineamientos para la organización de la actividad minera. Según el PNOM estos lineamientos se orientan a *“contar con una actividad [minera] responsable, entendida como aquella que es viable técnicamente, se realiza en condiciones de legalidad y formalidad, minimiza las externalidades negativas al medio ambiente y a la sociedad, y promueve el desarrollo económico y social de largo plazo del territorio donde se localiza”*<sup>5</sup>.

El PNOM propone los siguientes ejes de acción (ver Lineamientos PNOM):

- Resolver problemas de coordinación (o alineación) a nivel territorial y de usos del suelo, entre el sector minero y el Sistema Nacional Ambiental, y entre la actividad minera y las comunidades.
- Optimizar la estructura de la industria y efectuar una regulación integral y coherente.
- Disponer de información para la toma de decisiones sobre desarrollos mineros y transparencia en el seguimiento del quehacer de la industria, así como de capacidades técnicas y profesionales para el desarrollo de la actividad minera y de sistemas de innovación regional.

## 2.6. La inclusión social y las políticas y planes públicos para el sistema minero

### 2.6.1. La Inclusión Social

La inclusión social es fundamental para construir políticas públicas robustas. Una política pública necesita ser socialmente incluyente para ser relevante, acertada y apoyada por la población y para que pueda orientarse al respeto a los derechos humanos y étnicos, y la prosperidad social.

Una sociedad incluyente es aquella cuyos miembros: son bienvenidos y acogidos, y tienen acceso a las condiciones, recursos y capacidades para satisfacer sus necesidades básicas, para tener una vida digna y para contribuir a su sociedad (Cappo, 2002). Una sociedad incluyente no deja a nadie de lado (DPC Tasmania, 2008). Por esto, la inclusión social requiere que las personas sean tratadas con equidad y justicia, que se respeten, entiendan y acojan las diferencias, y que se ofrezca igualdad de oportunidades (UNESCO, 2012). El concepto de inclusión social se desarrolla en respuesta a los

---

<sup>5</sup> Ver: [http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\\_Minero/2014/PNOM\\_Lineamientos.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/PNOM_Lineamientos.pdf)

problemas creados por la exclusión social. La exclusión social deja a las personas fuera de los sistemas sociales, económicos y culturales que contribuyen su integración en la sociedad (Cappo, 2002, Silver, 2010).

La inclusión social no es simplemente lo contrario de la exclusión social, pero alcanzarla si requiere que se combata la exclusión social. Mientras que la inclusión social tiene que ver con membresía y condiciones para la participación, la exclusión se relaciona con problemas sociales (Woodward y Kholi, 2001). La exclusión social pone barreras a la inclusión social, porque no permite que las personas participen y accedan plenamente a su sociedad. Por esto el trabajo hacia la inclusión social debe estar acompañado de esfuerzos para erradicar la exclusión social (Silver, 2010). De lo contrario es difícil que quienes son excluidos puedan beneficiarse de las iniciativas de inclusión. Hilary Silver (2010) ha ilustrado esta necesidad con ejemplos sobre discriminación racial y de género. Afirma que una sociedad que una vez discriminó por el color de la piel no puede simplemente dejar la discriminación de lado sin hacer nada para que las personas puedan disfrutar de igualdad de condiciones; y que, por ejemplo, no puede esperarse que en los establecimientos que una vez cerraron acceso a las mujeres, la inclusión ocurra naturalmente, sin que se ofrezcan las condiciones para acoger la diferencia de género, tales como áreas de uso exclusivo para la privacidad de las mujeres (Silver, 2010).

### 2.6.2. Importancia de la inclusión social en las políticas y planeación pública para el sistema minero

La inclusión social toma un papel central en el contexto de las políticas públicas. La Inclusión condiciona la viabilidad y relevancia de las políticas públicas, y contribuye a que respeten y protejan los derechos con mecanismos culturalmente adecuados. Una política pública que no reconozca y acoja la diversidad y la diferencia es parcial porque silencia las voces e invisibiliza las necesidades de sectores importantes de la sociedad. Esa característica puede condenarla a la inviabilidad y la irrelevancia pues el sesgo que surge de silenciar a sectores de la sociedad resulta en una lectura incompleta o incorrecta de los contextos que afecta la integridad de las soluciones planteadas. Por eso, toda política pública requiere mecanismos abiertos de construcción (Natural Resource Governance Institute, 2014), acompañados de procesos específicos para mitigar cualquier elemento de exclusión social y asegurar participación intercultural de las personas y grupos en el proceso de dar forma sustancial a la política.

En el contexto de la minería en Colombia, la formulación de reformas que contribuyan al desarrollo sostenible solo es posible con la participación, intercultural, de las comunidades afectadas. Los impactos negativos y las grandes transformaciones que pueden llegar con la minería no ancestral, se perciben intensamente en las comunidades cuyo hábitat resulta afectado por los proyectos mineros, percepción que resulta agravada por el contexto de conflicto que asola a Colombia hace más de cinco décadas. Este conflicto ha afectado de manera desproporcionada a los grupos indígenas y afrodescendientes. La participación de las comunidades es necesaria en los procesos de formulación de políticas y planes de manera que pueda entenderse como estos: (i) afectan los derechos y necesidades de las comunidades, incluyendo los grupos étnicamente diferenciados, y (ii) interactúan con los modelos de desarrollo y con los contextos locales y regionales. Así, un proceso de planeación o formulación de políticas abierto ofrece oportunidades para la detección temprana de conflictos prevenibles y el ajuste de políticas y planes hacia diseños más robustos (Natural Resource Charter, 2014).

La inclusión social es indispensable para que las políticas públicas respondan a las necesidades reales y los derechos de los actores sociales. Cuando el proceso de formulación de las políticas es socialmente incluyente, participativo, e intercultural, cuando se garantiza el derecho a la consulta y al consentimiento previo libre e informado, es más probable que las políticas sean relevantes frente a las necesidades, y que prevean formas novedosas y adecuadas para cumplir los deberes estatales a través de entendimientos más acertados. Por el contrario, la formulación de políticas públicas sin estrategias integrales de inclusión social puede producir fórmulas atomizadas, descontextualizadas o poner en riesgo los derechos a la pervivencia y a la identidad cultural de los grupos étnicos, además de sus otros derechos humanos.

La inclusión social es prerrequisito de la participación. En sociedades democráticas, nadie debe verse afectado permanente y sistémicamente porque se le haya negado la voz directa o indirectamente, por el contrario los procesos de deliberación, toma de decisiones, ejecución y monitoreo deben ser

abiertos, transparentes y proteger los derechos de grupos diferenciados (Silver, 2010). Los procesos de participación en torno a una política necesitan definir claramente estrategias de corto y largo plazo, para garantizar que haya inclusión social y se prevenga la exclusión de diversos grupos, incluyendo los étnicamente diferenciados. De lo contrario se aceptaría por defecto la captura del proceso de participación por sectores con mayores recursos y poder. En otras palabras, sin estrategias y procesos claros de inclusión social en la creación de políticas y en su implementación, incluso con esfuerzos de participación, puede haber captura, voluntaria o no, por parte de los sectores más favorecidos.

Si se promueve una agenda de desarrollo social desde el gobierno, las políticas públicas necesitan ser socialmente incluyentes en su definición, implementación, y monitoreo. De lo contrario, éstas solo vendrán a perpetuar las inequidades que han mantenido a Colombia sumida en conflicto armado por más de medio siglo. Aplicar una perspectiva de inclusión social, ofrece una oportunidad para construir entendimientos y propuestas conjuntas (Natural Resource Governance Institute, 2014) en torno a un sector económico que es objeto de muchas controversias en el país.

## 2.1. Una lectura inicial del Plan Nacional de Ordenamiento Minero

Este documento presenta una lectura de la versión abreviada del PNOM<sup>6</sup> (referido como el PNOM) a través de una óptica de inclusión social. El PNOM hace un diagnóstico de los problemas del sistema minero y presenta propuestas para modificar asuntos como la regulación, la adopción de decisiones en torno a proyectos mineros y la gobernanza del sistema minero, entre otros.

Desde la perspectiva de la inclusión social, el PNOM es un documento parcializado, especialmente al excluir la visión cultural de los pueblos étnicamente diferenciados y de otros sectores sociales. Desafortunadamente, el PNOM presenta una visión reducida o simplificada de realidades del sistema minero, privando a sus diagnósticos del contexto adecuado, el de una Nación plural (por constitución). Como resultado, desde el punto de vista de la inclusión social, el PNOM contiene parcialidades y presunciones, problemas de coherencia y vacíos que necesitan atención.

En adelante, el presente análisis se organiza en tres componentes:

Sección	Racional	Principales mensajes
<b>2. Vacíos y confusión: un problema de cobertura</b>	Hay vacíos en el diagnóstico, reformas y herramientas planteadas en el PNOM, incluyendo supuestos que requieren análisis crítico.	<p>Temas sociales de gran importancia en el sistema minero y sus contextos en Colombia están ausentes en el PNOM. Entre ellos se encuentran el conflicto armado y el proceso de transición que atraviesa el país, el carácter plural y diverso de la nación, y las implicaciones de la normativa y principios de aplicación nacional e internacional. Se dejan fuera, por ejemplo, referencias a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la diversidad, la participación y la inclusión social.</p> <p>El PNOM apenas menciona algunos principios ambientales, pero en cambio, da prioridad al Principio de 'proacción' que no tiene fundamento legal ni jurisprudencial, alterando la lógica de la sostenibilidad ambiental.</p> <p>Esta sección resalta las razones por las que al dejar de incluir temas clave, o darles tratamiento confuso o incompleto, el PNOM pierde la oportunidad de posicionarse como un documento relevante para la realidad de los territorios colombianos. Explica además que la visión parcial permea el entendimiento y uso propuesto para herramientas de evaluación y conceptos como el diálogo o la licencia social.</p>

<sup>6</sup> La única versión disponible al momento de escritura.

Sección	Racional	Principales mensajes
<b>3. Participación y naturaleza indicativa del PNOM: un problema de escala</b>	Las reformas propuestas son de escala significativa y requieren esfuerzos de concertación acordes.	Hay inconsistencia entre la escala de la reforma que el PNOM plantea y la escala de los esfuerzos de concertación adelantados para construirlo.  El Plan propone cambios sustantivos en (i) la forma de producir el derecho ambiental, minero y de tierras, y en (ii) la estructura y relacionamiento de las instituciones estatales. Sin embargo, se ha adoptado mediante un instrumento que, de acuerdo con la UPME, es de naturaleza indicativa, y sin participación comunitaria en su construcción. Es difícil alinear la escala de la reforma con estos mecanismos de construcción e introducción.
<b>4. Referentes, herramientas y normas nacionales e internacionales</b>	Normas, principios y herramientas de alta relevancia para la actividad extractiva están ausentes en el PNOM.	Esta sección da cuenta de los vacíos más concretos del Plan, incluyendo las normas, principios y herramientas relevantes que es necesario integrar a un PNOM para que se alinee con los debates y expectativas nacionales e internacionales para la actividad minera. Estos incluyen los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, de Naciones Unidas, los desarrollos normativos sobre Empresas y Derechos Humanos, el marco normativo de la gobernanza del riesgo <sup>7</sup> , códigos de prácticas empresariales responsables de la industria minera internacional, así como experiencias en ordenamiento territorial alternativo y de evaluación de impacto intercultural.

### 3. Vacíos y confusión: un problema de cobertura

El PNOM necesita subsanar los vacíos que alberga, para dar paso a un acercamiento más incluyente, pluralista y contextualizado a la planeación que aborda. A pesar de identificar problemas importantes y proponer algunas respuestas, ofrece visiones parciales que comprometen la viabilidad de estas propuestas. En sus diagnósticos, principios y objetivos el PNOM invisibiliza aspectos importantes de la realidad nacional y deja de lado debates muy importantes para la minería mundialmente. De la realidad nacional, deja de lado su carácter plural y diverso, las tensiones territoriales, los actores sociales que constituyen sujetos políticos y de derecho, el conflicto armado y la posible transición al postconflicto, y trata superficialmente los conflictos sociales y ambientales sistémicos presentes en el sistema minero colombiano, entre otros. De los debates nacionales e internacionales, no integra el fuerte desarrollo de normativa y principios en derechos humanos, temas de inclusión social y participación, de consentimiento previo, libre e informado. Al construirse de espaldas a estas realidades, debates y desarrollos, el PNOM ofrece una visión parcializada.

Lo anterior se traduce en dos falencias: (i) la omisión de temas de importancia estratégica en el contexto colombiano y global para la actividad minera, o (ii) el tratamiento de temas esenciales como subsidiarios u operacionales. Así es como el Plan aborda el diálogo social (ver sección 2) y la participación. En general, el documento le resta importancia a las percepciones (y los valores) en la viabilidad social de la actividad minera, y no le da cobertura al conflicto armado, a los derechos humanos, a la inclusión social, y la diversidad étnica y cultural del país.

Dadas las tensiones sociales existentes en Colombia, incluyendo las disputas de poder sobre el manejo del territorio, el contexto de conflicto armado y las transiciones que se están gestando, el carácter de nación diversa y plural, hace falta que principios de diálogo intercultural y concertación informen la planeación del ordenamiento minero y la irradian integralmente. Una mejor contextualización del PNOM, basada en el reconocimiento explícito de estas realidades, haría posible que el diálogo, la inclusión social y la participación operaran como **principios** que informen el

<sup>7</sup> La gobernanza del riesgo, entendida como marco normativo ofrece “una base conceptual y normativa sobre las maneras de responder a riesgos inciertos, complejos y/o ambiguos” (nuestra traducción) (van Asselt and Renn, 2011).

planteamiento de estrategias, de procesos de gobernanza, de reforma, la composición de organismos consultivos, etc. De otra manera, los instrumentos propuestos en el PNOM serán ajenos al contexto socio-político, y de difícil aceptación por los actores sociales, lo que finalmente compromete la viabilidad e integridad de las propuestas.

### **3.1. Tensiones propias del modelo territorial**

La Constitución Colombiana ha adoptado un sistema descentralizado<sup>8</sup>. Sin embargo, las tensiones implícitas en el modelo no reciben atención en el PNOM. El Plan no hace alusión a la discusión sobre la distribución de competencias para el ordenamiento de los usos de suelo y el diseño de los planes de desarrollo, que se ha agudizado, justamente, con ocasión del asunto minero<sup>9</sup>.

Las opciones y discusiones que se han revelado en la jurisprudencia<sup>10</sup> y en las investigaciones institucionales no reciben cubrimiento y en consecuencia son desperdiciadas en el Plan. Esto se percibe en la idea que transmite el documento de continuar con la planeación minera del país mediante ejercicios impuestos “de arriba hacia abajo” sin tener en cuenta procedimientos que permitan un ejercicio realista de las capacidades de planeación, pero que a la vez garanticen participación de las entidades territoriales y guarden la constitucionalidad del resultado<sup>11</sup>.

### **3.2. Carácter diverso de la nación colombiana**

El plan parece haber simplificado en exceso la diversidad de la Nación colombiana, no sólo desde el punto de vista étnico, sino también en la perspectiva del carácter plural del ordenamiento territorial político y administrativo del país. El PNOM contiene un discurso y varias fórmulas más ajustadas a un país homogéneo (que posiblemente no exista en el mundo), o al menos para un Estado cuya territorialidad no haya sido disputada durante décadas como en Colombia.

El respeto de los derechos ciudadanos generales y de los derechos diferenciados de los pueblos indígenas y tribales busca la inclusión de todas las perspectivas en los procesos de reforma. Las formas de participación ciudadana y las consultas previas constituyen herramientas indispensables para la estabilidad de los ejercicios de planeación, para garantizar su adecuación y sostenibilidad y para que sus proyecciones se enmarquen en los contextos lingüísticos, culturales, sociales, jurídicos y ambientales reales y, por tanto, correctos.

Las autoridades regionales, y locales, las autoridades y comunidades indígenas, afro-descendientes, palenqueras y raizales, y las comunidades urbanas y campesinas, deben tener voz para definir propuestas. Esto requiere, entre otros, que se diseñen, acuerden e implementen los mecanismos específicos para la participación intercultural de las comunidades y los grupos étnicamente diferenciados, y para llevar a cabo las consultas previas y obtener el consentimiento previo, libre e informado cuando corresponda.

### **3.3. Referentes internacionales sobre inclusión social y participación**

Dado lo anterior, es importante resaltar que el contexto internacional ofrece ejemplos concretos de esfuerzos hacia la inclusión social en la formulación de políticas para el sector minero energético y ejemplos de inclusión social en la planeación y evaluación de proyectos mineros a nivel regional. Un

---

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia, Título XI.

<sup>9</sup> Otra decisión judicial que el Plan pasa por alto es la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Primer, de 28 de marzo de 2014, que resuelve un proceso acumulado de acciones populares para salvar el Río Bogotá y que resalta la necesidad de coordinación administrativa entre varios niveles, y la consideración de la composición social de Bogotá antes de definir zonas adecuadas para adelantar actividades mineras.

<sup>10</sup> Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014 (declara la constitucionalidad condicionada del artículo 37 del Código de Minas); y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Auto de Septiembre 3 de 2014, proceso 49.150 (suspende provisionalmente el Decreto 934 de 2013 que reglamenta el artículo 37 del código de minas).

<sup>11</sup> Como el que debería diseñarse y observarse según la orden de la Sentencia C-123 de 2014, en la que el gobierno debe garantizar que en el proceso para decidir si se realizará un proyecto minero en territorio de un municipio, las autoridades locales y nacionales lleguen a acuerdos sobre asuntos esenciales como la protección de las fuentes hídricas o la salubridad de sus habitantes.

ejemplo valioso en el campo de políticas públicas y planeación sectorial es la Política de Comunidades Sostenibles en el sector Mineral del estado de Queensland en Australia (ver Caja 1), que utilizó mecanismos diversos para la construcción e implementación incluyente y participativa.

La evaluación y planeación participativa e intercultural de desarrollos de minerales de gran envergadura ofrece también varias experiencias relevantes que se discuten en la sección 4.6.

*La Política de Comunidades Sostenibles en el Sector Mineral del Gobierno de Queensland (Adaptado de Franks et al. 2009)*

Esta política fue creada para maximizar las oportunidades que presentan los proyectos minero-energéticos en el estado de Queensland y mitigar y prevenir sus impactos adversos en infraestructura social, empleo, vivienda, servicios sociales, comodidades y beneficios ambientales, calidad de vida, salud y educación. Se enfoca en las regiones de Bowen Basin, Surat Basin y North West Minerals Province. La política responde a los efectos acumulativos y a los impactos regionales que surgen por el desarrollo de múltiples proyectos de explotación minero-energética. Esta política comprendió el fortalecimiento de las funciones estatales de evaluación de impacto social, la introducción de planes de manejo social, y buscó mejorar la coordinación a nivel estatal y regional por medio de la formación de un grupo de alianzas y varios grupos de liderazgo. Además realizó cumbres regionales con actores interesados.

El Grupo de Alianzas formado por representantes de los gobiernos locales como los alcaldes, la asociación de gobiernos locales, el gobierno estatal de Queensland y el Consejo de Minerales de Queensland (asociación de la industria) buscó coordinar soluciones conjuntas, compartir información, facilitar comunicación entre diferentes sectores e investigar buenas prácticas.

Los Grupos de Liderazgo, formados por los gobiernos locales (consejos locales), compañías de minerales, y sectores de la comunidad, buscaron apoyar a las partes interesadas y afectadas para responder a los asuntos que las afectan y compartir responsabilidades en planear e implementar respuestas.

También se implementaron Cumbres de Comunidades con Proyectos Minero-energéticos (en 2008) en las que se reunieron gobiernos estatales, compañías y representantes de comunidades. Éstas ofrecieron oportunidades para que las comunidades dieran retroalimentación directa a los funcionarios de más alto nivel del gobierno estatal. Como resultado de estas Cumbres se crearon registros públicos de problemas y preocupaciones de las comunidades, acompañados de información sobre los esfuerzos adelantados o planeados en respuesta.

**Caja 1. Política de Comunidades Sostenibles en el Sector Mineral del Gobierno de Queensland (adaptado de Franks et al. 2009)**

### **3.4. Actores sociales que son sujetos políticos y de derecho**

El documento debería conceder la importancia debida a los diversos actores sociales, que son sujetos políticos y de derecho, que componen el mapa social y étnico del país, y que están protegidos por órdenes directas de la Constitución<sup>12</sup>:

- El PNOM no parece tomar en cuenta en su diagnóstico ni en sus planes a la población campesina y a los habitantes urbanos directamente interesados en las decisiones sobre proyectos mineros que impactan sus hábitats. Esta visión crea problemas tanto en el proceso de construcción del documento, como en el lenguaje y alcance de sus propuestas y lineamientos.
- Los derechos fundamentales de los pueblos étnicamente diferenciados se confunden con vías para la participación ordinaria y con fórmulas propias del ámbito empresarial. Sin contar con que los propios pueblos son incluidos en categorías inadecuadas (por ejemplo ‘minorías’ o ‘vulnerables’).

<sup>12</sup> Constitución política de Colombia, artículos 7 y 8.

El propio PNOM entiende que los problemas de cooptación de la consulta previa<sup>13</sup> hacen parte del diagnóstico sobre responsabilidades estatales o institucionales, pero más adelante ofrece una visión equívoca del estatus jurídico y de la naturaleza de este derecho fundamental de los pueblos indígenas y negros. No es claro, entonces, si esto es un equívoco, o una opinión frente a los fenómenos que rodean la consulta previa. Esto se aprecia en que el PNOM:

- Llama al gobierno nacional a brindar directrices para reglamentar la consulta, como si fuese un derecho susceptible de ser reglamentado administrativamente de forma unilateral y de acuerdo con meras directivas gubernamentales.
- Nombra a los pueblos como minorías y los engloba en la mención del relacionamiento con la sociedad civil y el patrimonio cultural de la nación.
- Desconoce la distribución de competencias respecto al la consulta previa cuando conmina a los empresarios mineros a entrar en contacto con los pueblos<sup>14</sup>, trasladando a la gestión empresarial obligaciones irrenunciables<sup>15</sup> a cargo del Estado<sup>16</sup>. Esta distribución de responsabilidades existe en otras jurisdicciones con marcos legales muy distintos a Colombia. Por ejemplo, la obtención de consentimiento directamente por los proponentes de proyectos existe el Territorio Norte australiano. En otras jurisdicciones australianas, aunque no se requiera consentimiento, se ha reglamentado el “derecho a negociar”. Sin embargo, estos modelos son muy diferentes al colombiano, pues en Australia, por ejemplo, no se ha ratificado el convenio 169 de la OIT.
- No menciona la obligación de “implementar herramientas que contribuyan de forma efectiva a la consecución del consentimiento previo, libre e informado” que se requiere en los proyectos que “representen un alto impacto social, cultural y ambiental significativo de una comunidad étnica”<sup>17</sup>.

Algunos expertos han señalado que el PNOM caricaturiza e instrumentaliza la consulta previa, que por el contrario debió ser un pilar de construcción del Plan. En el Plan la Consulta Previa se inserta de manera aislada como un instrumento de gestión de los proyectos, un elemento menor de la “licencia social”, sin compadecerse con la naturaleza positivamente compleja del ejercicio pleno de ese derecho. En consecuencia, estos especialistas anotaron que las falencias que padece el PNOM en su perspectiva étnica, habrían sido evitadas si la construcción del Plan se hubiese fortalecido con el respeto meticuloso al derecho a la consulta previa<sup>18</sup>.

Contrario a lo que promulgan algunas visiones reduccionistas que interpretan la consulta previa como un proceso engorroso que hay que evitar, la consulta previa es un escenario dinámico de construcción conjunta para buscar que los planes de política pública sean adecuados a la diversidad cultural de la Nación<sup>19</sup> y no resulten en desproporcionados sacrificios de bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Además, dado el carácter de la consulta como derecho fundamental, las visiones reduccionistas sólo limitan la capacidad institucional, al crear resistencia y al demorar las respuestas adecuadas a los retos que indudablemente la consulta previa representa y que deben ser asumidos.

---

<sup>13</sup> Que en todo caso enuncia sin más, transmitiendo equívocos mensajes que pueden llevar al lector al convencimiento errado de que se trata de un rasgo absoluto de la Consulta Previa, sin mencionar que el documento no aclara la identidad o ubicación del agente *cooptador*, con lo que transmite un mensaje culpabilizante inmerecido sobre las comunidades, que finalmente en todos los casos son víctimas de esas prácticas.

<sup>14</sup> Que insiste en llamar minorías étnicas.

<sup>15</sup> Entre otros, artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>16</sup> Y desconociendo los avances que este mismo gobierno ha alcanzado en ese sentido con la Ley 1682 de 2013, de infraestructura.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-129 de 2011

<sup>18</sup> Este ejercicio, de acuerdo con los expertos consultados, debería adelantarse de acuerdo con los estándares mínimos del derecho a la consulta previa para asegurar la constitucionalidad del documento, tal como lo advierte el artículo 46 de la ley 1437 de 2011 por la que se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>19</sup> La última sentencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la Consulta Previa puede ofrecer importantes criterios que aclaren al gobierno nacional la forma y sustancia del proceso, si decide enmendar los vacíos constitucionales del PNOM por esta vía. Ver Corte Constitucional, Sentencia T-576 de 2014.

### 3.1. Desbalance entre la visión de expansión industrial y el sistema constitucional

El PNOM presenta sesgos de perspectiva cuando sólo adopta lógicas tecnocráticas y de expansión industrial sin incluir también las realidades y actores políticos, y sin proveer un marco de referencia constitucional y de derechos. Esto pone en riesgo la posibilidad de construir consensos sociales tanto frente a las reformas como frente a la organización práctica de la actividad minera. La mayoría de los expertos participantes encontraron en lenguaje del plan un sesgo hacia la expansión industrial minera que revela generalizaciones sobre el carácter y conveniencia de la misma, que deberían ser juzgados de acuerdo con los contextos. De otra parte, el enfoque tecnocrático que le da el PNOM a los procesos de toma de decisiones hace evidente que pretende dejar de lado su naturaleza política.

El PNOM ofrece una visión de progreso y bienestar indiscutible y absoluta del modelo minero, que se revela con su lenguaje y narrativa, y que, como señalaron varios expertos en los talleres de análisis, parece irradiada por “consignas mineras”. Algunos expertos han llamado la atención sobre la idea que expone el PNOM, según la cual, sin duda, la minería genera bienestar y su presencia es una opción de desarrollo irrenunciable en todos los contextos territoriales. Así, sin desconocer que los diagnósticos y algunos de los principios adoptados en el PNOM son parcialmente acertados, es importante visibilizar que, a la luz de la lógica de los derechos, están formulados desde una perspectiva incompleta que contiene supuestos sin examinar, y que parece minimizar en unos casos y cerrar en otros, las discusiones que aún están abiertas en la arena pública y científica.

El PNOM hace una aproximación predominantemente tecnocrática a los problemas y decisiones del sistema minero, que lo conduce a negar el carácter político de los mismos. Como lo indicaron algunos expertos participantes, una planeación acorde con las realidades sociales (en Colombia o en otros lugares del mundo) y que logre formular propuestas para “ordenar” el sistema minero, debe primero reconocer que el sistema se ordena a través de autoridades y actores con legitimidad política. Esto, desde luego, sin desconocer la importancia de las evaluaciones de impacto, del monitoreo y la evidencia en los procesos de toma de decisiones.

La inclusión de estas autoridades y actores es fundamental para construir cohesión social, en particular en contextos con una historia prolongada de conflicto. La legitimidad social de la actividad extractiva se construye sobre la base de consensos sociales. Es claro que los intentos de excluir actores y autoridades con legitimidad política sólo intensifican los conflictos subyacentes. Son muchos los proyectos mineros que tras lograr los permisos y licencias de ley, son cuestionados y frecuentemente inviabilizados por las poblaciones locales y regionales, incluso los gobiernos regionales, sobre la base de criterios que el proceso regulatorio (frecuentemente centralizado) tendría que haber verificado (Bebbington et al. 2008, Bebbington y Bury, 2009, Arbeláez-Ruiz et al. 2013).

También es importante resaltar que los ambientes y prioridades políticas influyen fuertemente las instituciones públicas (incluyendo la institucionalidad minera) y los valores que informan su gestión y los ejercicios de evaluación (Tang et al., 2005, Bebbington y Bury, 2009, Owens et al. 2004). Es decir, las agencias reguladoras y los equipos de evaluación, no están exentos de influencias políticas. Además, las dinámicas de poder, los procedimientos y capacidades institucionales determinan la calidad de las prácticas de manejo de los recursos naturales (Bebbington y Bury, 2009).

#### 3.1.1. Complejizar los diagnósticos

Complementar las visiones propuestas por el Plan con otras que permitan su apertura requiere la participación de sectores sociales como la academia, las organizaciones étnicas y las organizaciones comunitarias y de sociedad civil. Sus posiciones, desde ángulos plurales como la ecología, los derechos humanos o la diferenciación étnica y cultural, pueden ofrecer aportes para examinar las ‘consignas’ o presunciones que ahora contiene el documento, y para complementar y ampliar su enfoque tecnocrático. La participación de otros sectores sociales complejizaría los diagnósticos del PNOM y esto puede contribuir a ampliar su gama de principios y lineamientos para que responda directamente a las realidades complejas de la actividad minera en el país.

Los expertos participantes han identificado una serie de visiones reducidas o incompletas de los problemas que aquejan el sector. De acuerdo con los expertos participantes, estas visiones

incompletas hacen que las soluciones que plantea el Plan no se adecuen a la dimensión y complejidad de los problemas. Algunos ejemplos de estas visiones parciales son:

- El PNOM señala acertadamente que existe un problema de regulación del sector, sin embargo no hace alusión a la desregulación deliberada y sus implicaciones.
- El PNOM identifica problemas con la política pública, las instituciones, la regulación, el manejo de impactos, etc. Sin embargo, de acuerdo con varios expertos participantes, existen otros problemas como la exclusión de comunidades y autoridades territoriales, academia y sociedad civil del ámbito de la política minera, y problemas de protección de derechos y conflictividad en el sistema minero. Estos expertos señalan que los problemas son estructurales e impiden que las iniciativas de planeación sectorial puedan generar las transformaciones necesarias.
- No se discute que haya problemas con la consulta previa, pero resulta preocupante que no sean enunciados con el cuidado debido para evitar la estigmatización e instrumentalización del derecho y sus titulares;
- También hay consenso en que los impactos no son bien tratados en el sector, pero hace falta que la discusión responda a complejidades como su naturaleza no sólo acumulativa (lo cual el plan reconoce), sino a veces imprevisible, y como su entendimiento intercultural (es decir, no limitado únicamente a disciplinas técnicas y nociones de desarrollo económico occidental).

### 3.1.2. Superar riesgos de homogenización y parcialización de la gestión pública

El PNOM contempla el principio de consistencia. Ese principio, necesario, en el Plan es enunciado de una forma que permite interpretarlo como una intención homogeneizante que busca unificar la agenda ambiental y social del país en clave minera. Esta preocupación sobre un posible ánimo homogeneizante surge por la ausencia de un marco de referencia sobre protección ambiental y de los derechos humanos y étnicos en el Plan. Es importante que haya consistencia en la política pública, sin embargo esto no puede confundirse con una perspectiva desarrollista unificada desde el gobierno, que deje de lado la protección de los derechos humanos, la diversidad, el medio ambiente, y la promoción del bienestar y el desarrollo humano.

El principio de consistencia, enclavado en un Plan sectorial que favorece la expansión y consolidación de la industria minera<sup>20</sup>, pero que lo hace sin tratar temas de derechos humanos y buscando en cierto modo relegar principios de garantía del medio ambiente como el de precaución, ha resultado alarmante para los expertos consultados. Se aparta, incluso, de las recomendaciones de la OCDE (OCDE, 2014) que sugieren la consolidación de las normas ambientales, para superar las incoherencias generadas con requisitos ambientales de los sectores extractivos, dando preponderancia a la perspectiva ambiental sobre la industrial. La OCDE es clara en que las políticas públicas colombianas deben formularse a partir de criterios ambientales y de redistribución de tierras<sup>21</sup>.

Los expertos participantes advierten que la vigencia de esa noción de *consistencia* parece apuntar hacia un proceso que podría terminar plegando la agenda pública de protección del medio ambiente y de progresión en las garantías para los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, en favor del crecimiento de la industria minera.

Lo que puede ser necesario es la armonización de la gestión pública en torno a principios de desarrollo sostenible y los derechos humanos, que permeen las políticas públicas y planes para los sistemas productivos como el minero. Incluso en el sector corporativo, la perspectiva de desarrollo sostenible y el uso de indicadores de desarrollo humano continúan creciendo en acogida y son parte de los estándares internacionales (ICMM, 2003, Minerals Council of Australia, 2005, Franks et al., 2013).

---

<sup>20</sup> El PNOM incluye principios permeados por la lógica del crecimiento económico en ausencia de principios relacionados con el rigor democrático que exige la Constitución. Por ejemplo, si bien no es extraño incluir en un documento de políticas públicas asuntos relacionados con los principios de la función administrativa, como los de eficiencia, economía y eficacia, sí lo es que no se incluyan los demás constitucionalmente rigen la función administrativa y que la diferencian de la gestión privada. En efecto, el PNOM no incluye los principios de moralidad, igualdad, imparcialidad y publicidad.

<sup>21</sup> Sobre la base de que la concentración de tierras ha generado graves impactos ambientales.

Aunque la aproximación bajo una óptica de riesgo y eficiencia es importante en los abordajes de los asuntos sociales desde la industria, ésta perspectiva suele ir acompañada de la propia del desarrollo sostenible. A nivel estratégico las compañías mineras con mayor estructuración en el manejo de asuntos sociales y ambientales, están utilizando perspectivas de desarrollo sostenible (ver por ejemplo, IIED, 2001, ICMM, 2003, 2008a). Para actores de la sociedad civil esta perspectiva también ofrece una aproximación más armonizante para abordar los retos de los sistemas mineros.

El debate de derechos humanos tampoco es nuevo en la industria (ICMM, 2006a, 2006b, 2007, 2008b, 2009a, 2009b, 2011, 2012, Rio Tinto, 2013, Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, 2000), aunque sea visto como un tema retador. Con los principios de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos se ha sentado un referente importante de amplia aceptación sobre las obligaciones de proteger los derechos humanos que asisten, como siempre, a los Estados, pero además a otros actores como las empresas.

### 3.2. Relaciones entre seguridad, conflicto armado, derechos humanos y minería

Un aspecto que se observó con sorpresa unánimemente entre quienes contribuyeron a esta crítica fue la omisión de temas de seguridad, conflicto armado y actividad minera. Esta relación, aunque compleja, es real, reconocida y documentada internacionalmente (ver Snyder y Bhavnani, 2005, International Alert 2005, IIED 2001, Zandvliet, 2005). En 2001, uno de los reportes más importantes en la historia reciente de las industrias extractivas, comisionado por la misma industria, Abriendo Brecha (Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development) expresó que (p. xxii):

*“En algunas zonas del mundo afectadas por inestabilidad política, la minería ha servido como fuente de financiamiento para mantener los estallidos de violencia donde los combatientes venden minerales por vías ilegales para financiar sus campañas militares. Las masivas migraciones hacia los recintos mineros pueden generar resentimiento entre quienes ya habitaban la zona. Si los ingresos de la minería no son repartidos en forma equitativa, pueden surgir conflictos armados. Similares alteraciones pueden ocurrir a raíz del cierre de minas.”*

La interacción de las industrias extractivas con grupos que proveen servicios de seguridad, incluyendo proveedores públicos y privados, ofrece complejidades bien reconocidas internacionalmente por industrias y gobiernos (Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, 2000). Para manejar los retos y complejidades de esta interacción con proveedores de seguridad, en un marco de protección de los derechos humanos, se ha fomentado la adopción de los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, específicamente desarrollados para las industrias extractivas.

Internacionalmente hay numerosos referentes de experiencias sobre la minería en el post-conflicto y en el conflicto. Entre ellas, se han estudiado los casos de Guatemala y Papua Nueva Guinea (Boege y Franks, 2012). En estas experiencias se ha resaltado el papel que las actividades mineras pueden tener en apoyar la construcción de escenarios de paz, o en por el contrario, precipitar la reaparición del conflicto. Esto además de resaltar los retos financieros y operacionales y las complejidades sociales que pueden enfrentar los operadores mineros. La interacción entre conflicto y post-conflicto y la actividad minera es altamente compleja y necesita consideración cuidadosa.

Por ejemplo, examinando experiencias en Suráfrica, Perú, Guatemala y la República Democrática del Congo, países con industrias extractivas, Vargas Valencia (2013) identifica aspectos comunes en sus transiciones, que revelan esas complejidades:

- La asignación de identidades negativas a los grupos sociales que se oponen a la minería, y la criminalización de la protesta;
- El uso excesivo de la fuerza como respuesta a las protestas laborales y sociales en el ámbito de la minería;
- La violación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y tribales;
- El aumento de la presencia militar en torno a yacimientos minerales y en consecuencia del riesgo de afectación de la población por parte de agentes armados; y
- La violación de derechos humanos de aquellos afectados por, u opuestos a, la minería.

En el contexto del conflicto colombiano, la consideración del rol de las compañías mineras, y de la dinámica de poder que se ha urdido a su alrededor podría haberse discutido en el PNOM, no para acusar sino de forma constructiva. Ése ya no es un asunto del que se hayan ocupado solamente los estudios académicos (Sánchez, 2013; Sánchez y Urueña, 2014). Muestra de esto es que el gobierno Colombiano y varias compañías operando en el país ya han expresado compromiso con los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos.

Desde hace un tiempo los jueces colombianos han visibilizado el rol de la industria en el conflicto, cada vez con más detalle<sup>22</sup>. De otra parte, la Corte Constitucional ha declarado que la minería es un factor subyacente al conflicto armado<sup>23</sup> por los efectos demostrados a lo largo del tiempo en el ejercicio de seguimiento de la sentencia T-025 de 2014. Pero además, sentencias de jurisdicciones especiales han estudiado la forma en que actores de la industria minera pueden haberse involucrado en graves violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto<sup>24</sup>, vinculados algunas veces con actores irregulares mediante relaciones de promoción o soporte económico<sup>25</sup>.

Vargas Valencia (2013) ha señalado que el conflicto Colombiano es eminentemente rural, la población rural es la más marginalizada y dado que la actividad minera también es predominantemente rural puede agravar los conflictos existentes.

### 3.2.1. Principios, normativa y herramientas existentes

Dado que el PNOM no cubre temas de seguridad, conflicto armado, derechos humanos y minería, no ha podido entonces aprovechar los referentes y mecanismos que existen para adecuar las perspectivas de minería responsable a las exigencias de un posible contexto de postconflicto en Colombia. Estos mecanismos son abundantes y de mucha importancia.

Ejercicios de planeación como el PNOM pueden aprovechar instrumentos internacionales de innegable utilidad, como (i) los Principios de Rectores Sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (UN, 2011) o (ii) la aplicación del DIH al mundo empresarial (CICR, 2006), y sus diversas aplicaciones al caso colombiano en documentos propositivos de modelos ajustados a las necesidades propias del país (Garay 2013; 2014), o en instrumentos de política transversal sobre derechos humanos y empresas (PPDDH y DIH, 2014; AECID y PNUD, 2013); o (iii) los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (UN, 2007).

## 3.3. Herramientas y conceptos

Se observan en el PNOM las siguientes inconsistencias en el planteamiento de herramientas y conceptos que causan confusión en torno a sus propuestas:

### 3.3.1. Visión asistémica de la evaluación y la gestión

El planteamiento de herramientas de evaluación y gestión en el PNOM presenta algunas incoherencias que necesitan resolución. El Plan enumera herramientas de evaluación que no componen un sistema coherente, pues no se ofrece información sobre:

- cómo las herramientas van a ser integradas entre ellas, y con otros procesos importantes como el diálogo social, o
- cómo se asegurará que se implementen de manera participativa, incluyente e intercultural para garantizar la calidad de sus resultados.

En la experiencia comparada se han preferido prácticas de evaluación integradas, que superan las limitaciones de la evaluación por compartimientos en contextos complejos (Orenstein et al. 2010, Kim y Wolf, 2014, Baines y Morgan, 2009, Morrison-Saunders et al., 2014). Esta integración no es sólo temática o interdisciplinaria, sino también entre actores y procesos, como los procesos de diálogo social (Arbelaez-Ruiz et al., 2013, Arbeláez-Ruiz y Franks, 2014, ver ejemplos en O'Faircheallaigh,

---

<sup>22</sup> Ver, Corte Constitucional, Autos 004 y 005 de 2009, en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Auto 005 de 2009: Los procesos mineros son "factores transversales que inciden en el desplazamiento de la población afrocolombiana"

<sup>24</sup> En ese sentido, ver, Tribunal Superior, Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, septiembre 23 de 2014.

<sup>25</sup> Ver, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, octubre 31 de 2014, Rad 1821

2000). Además, se ha consolidado dentro de las buenas prácticas que aseguran resultados óptimos, la de evaluar los impactos de forma participativa, incluyente e intercultural. Esto puesto que las prácticas de evaluación con mínima participación arrojan resultados difíciles de defender o sesgados ya que no han negociado las fronteras entre sistemas de conocimiento tradicional y científico (Owens et al. 2004, Van Eeten, 1999, Vanklay, 2003, Bebbington y Bury, 2009). Esta necesidad de integrar el conocimiento tradicional en la evaluación de impacto está documentada, en detalle, en los estándares de la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto (Croal, et al. 2012).

El PNOM propone sin alusión a consideraciones metodológicas, o de inclusión social, el uso de herramientas de evaluación, como por ejemplo la evaluación costo-beneficio. Al proponer las evaluaciones costo-beneficio no ofrece comentario sobre cómo los aspectos distributivos serían resueltos y abordados. Tampoco pone en claro que no existe consenso sobre los métodos de evaluación costo beneficio, refiriéndose a dichas herramientas como si ofrecieran certeza y respuestas confiables, sin proponer otros mecanismos participativos que tengan en cuenta la naturaleza política de las decisiones.

### 3.3.2. Visión incompleta de la medición

El PNOM sostiene que su enfoque se centra en la medición, pues “lo que no se mide no se puede manejar”, pero deja de lado la medición de percepciones y no expone propuestas para medición y recolección de evidencia en cuanto a la efectividad de las propuestas que busca implementar. Al hacer esto propone un uso parcializado de la medición, pues descarta sin justificación elementos medibles y fundamentales para comprender los contextos sociales y asegurar la acción basada en evidencia.

En la enunciación de sus herramientas, el PNOM relega las percepciones al campo de la ficción. Sin embargo, las percepciones, actitudes y preferencias comunitarias tienen un papel fundamental en la definición de los conflictos (Kemp y Bond, 2009, CAO, 2008, UNIFTPA, 2012, ver ejemplos en Kemp et al., 2013, Elisalde et al., 2009, Zandvliet y Anderson, 2009), además están informadas por aspectos culturales y relaciones de poder que necesitan estudiarse en toda su complejidad (Whiteman, 2009). Los ejercicios mismos de medición de la llamada “licencia social”, concepto al cual el PNOM acude, incluyen la documentación y valoración de actitudes y percepciones (e.g. Moffat, 2014).

El PNOM prescinde de una función importante de la medición, que consiste en informar abiertamente y que es útil para procesos de rendición de cuentas. También olvida la pertinencia de la medición para asegurar que la ejecución de políticas y planes se basen en evidencia y que pueda haber manejo adaptativo. Dada la escala de sus propuestas y el peso significativo que le otorga a la medición, sorprende que no mencione la importancia del monitoreo participativo, del que existen numerosos ejemplos en el contexto minero latinoamericano. En resumen, el Plan no reconoce que es fundamental que la población participe en la medición, y no ofrece mecanismos para evaluar y medir los resultados de las propuestas y ajustarlas como sea necesario.

### 3.3.3. Confusión entre gestión social, responsabilidad social empresarial, licencia social y diálogo social

Una serie de inconsistencias conceptuales se observan en el PNOM que propician confusión respecto de sus propuestas y enfoque:

- Usa de forma intercambiable los conceptos, relacionados pero completamente diferentes, de (i) diálogo social y (ii) licencia social;
- Propone que el gobierno fomente la figura de una “licencia social” sin considerar las complejidades y supuestos del concepto o los requerimientos de su implementación por parte del gobierno, y sin hacer alusión al consenso social;
- El marco voluntario de acción de la responsabilidad social corporativa, se confunde con los requerimientos regulatorios, o se propone como el medio para adquirir la licencia social sin hacer referencia a nociones de desarrollo sostenible.

(i) *El diálogo social* como proceso y acercamiento a los retos sociales de los sistemas mineros no debe confundirse con el concepto de la licencia social. El diálogo social es un proceso práctico, continuo y de largo plazo utilizado para alcanzar entendimientos mutuos y relaciones entre los actores sociales

(MPRI y IDRC, 2004). Puede que lleve o no a acuerdos, y es necesario en los procesos de construcción de consensos sociales en torno a procesos o proyectos en el sistema minero (MPRI y IDRC, 2004).

La amplia experiencia global en diálogo en la industria extractiva ha permitido documentar casos, protocolos y principios numerosos en países cuya práctica es relevante para Colombia, como el Perú, donde existen decenas de iniciativas de diálogo (no de consulta previa) a distintos niveles territoriales (ver Grupo de Diálogo Latinoamericano, Arbeláez-Ruiz, 2013).

(ii) *La licencia social*, por su parte, es una construcción conceptual que surgió de la necesidad de contar con el consentimiento de los actores sociales como elemento de seguridad para la viabilidad de los proyectos productivos (como el mismo PNOM lo enuncia, ver también Owen y Kemp, 2013). Llamarla “licencia” ha permitido expresar en términos prácticos aspectos intangibles pero fundamentales para la viabilidad social de la actividad minera, ayudando así a elevar los temas sociales a discusiones más estratégicas en la industria.

El término es de popular uso en la industria y el sector financiero y ha recibido mucha atención en la academia (ver Thomson y Boutillier, 2011, Owen y Kemp, 2013, Moffat, 2014, Parsons y Moffat, 2014). Sin embargo, la aplicabilidad y relevancia del concepto para el desarrollo sostenible ha sido cuestionada, debido a limitaciones e inconsistencias en su uso y en su definición (Owen y Kemp, 2013).

La licencia social es un concepto que continúa evolucionando, cuya aplicabilidad en el ámbito de la **política pública** necesita mayor estudio por los interrogantes que plantea. Entre las críticas al concepto se destaca la que indica que la denominación es inconsistente con su carácter no exigible o directamente comprobable (aunque se han hecho esfuerzos de medición que se concentran en el estudio de las percepciones ver Moffat, 2014). Usar el término “licencia” implica que hay actividades específicas que se licencian, que la autoridad que la otorga o revoca está claramente identificada y sigue procedimientos estándar, que hay condiciones específicas de licenciamiento, que se monitorea el cumplimiento, y que de incumplirse la autoridad puede revocar la licencia (Owen y Kemp, 2013). Por lo general se atribuye el otorgamiento de la licencia social a las comunidades, sin que existan o sean implementados los marcos legales y de participación, y las garantías que les permitan ejercer tal poder. Por eso, se ha criticado que la retórica de la licencia social sirve en ocasiones para reclamar, sin evidencia, que se tiene la aprobación de los actores sociales (Owen y Kemp, 2013).

En ocasiones la continuidad de un proyecto se interpreta como vigencia de la licencia social y se evita el debate sobre cuestiones de fondo como la contribución del proyecto minero al desarrollo sostenible (Owen y Kemp, 2013) o buen vivir de las comunidades vecinas. Es importante considerar estos interrogantes si se desea “fomentar la figura de una licencia social” (PNOM, p.10).

El abordaje a (iii) *la Responsabilidad Social Empresarial*<sup>26</sup> (un marco de acción de carácter voluntario), también genera confusión cuando se plantea como vehículo para alcanzar la licencia social, sin referencia al concepto de desarrollo sostenible, y a través del **cumplimiento** de compromisos que deben ser consistentes con los Planes de Gestión Social – que no son siempre de carácter voluntario. La ANM ha estipulado requisitos mínimos y lineamientos para los Planes de Gestión Social para facilitar las actividades de fiscalización (ANM, 2014). En este contexto los planes de gestión social son voluntarios sólo en algunos casos, de manera que el PNOM confunde el cumplimiento con la RSE.

Así parece que se quisiera dar naturaleza voluntaria a los requerimientos sociales de las operaciones mineras, más aún cuando se resta importancia al consentimiento de las comunidades o al consenso social (según el caso), factores que son fundamentales en cualquier discusión estructurada del concepto de licencia social. Cabe resaltar la preocupación de varios expertos participantes ante la posibilidad de que la compensación apropiada de las externalidades no se haga obligatoria por medio de regulación sino que se deje en el ámbito de marcos de acción voluntarios.

---

<sup>26</sup> La responsabilidad social empresarial (RSE) es un marco de acción y compromiso voluntario desde la industria (Hannman y Kapelus, 2004, European Commission, 2001, Hamann, 2003). Se orienta a contribuir a mejores resultados sociales y ambientales y está fundamentado en la premisa de que minimizar los impactos negativos y maximizar los beneficios de las actividades empresariales contribuye al valor de la empresa y a sus utilidades (WBCSD, 2000, Hannman, 2003)

Finalmente, la herramienta de planeación y gestión que constituyen los planes de gestión social recibe un tratamiento confuso, pues se le trata como la fórmula para manejar integralmente los riesgos sociales. Para lograr tal objetivo los planes de gestión social necesitarían ser estrategias sociales integradas y no únicamente planes.

## 4. Participación y naturaleza indicativa del PNOM: un problema de escala

El consenso social y la transformación del conflicto son de importancia estratégica para Colombia y su sistema minero. Reformas como las que propone el PNOM, requieren procesos significativos de deliberación, construcción e implementación colectiva e intercultural. Esto demanda que se reconozca la naturaleza política de los ejercicios de planeación nacional. El Plan parece olvidar que el sistema minero es organizado a través de autoridades e instituciones con legitimidad política y que estas deben ser incluidas en la construcción de las reformas, de manera que se alcance consenso social acerca de reformas viables y relevantes. En otras palabras es necesario tener participación y diálogo intercultural como base de este tipo de reformas. En realidad, el PNOM busca evitar la arena política, enfocándose en herramientas técnicas y expertos que no pueden, en sí mismos, proveer soluciones con viabilidad política, y usando mecanismos de naturaleza 'indicativa' que no integran los procesos deliberativos incluyentes necesarios.

Por sus contenidos, el PNOM tiene carácter de **instrumento de política sectorial** y sus propuestas requerirían esfuerzos colectivos y deliberativos para formularse e implementarse. Pese a que se ha adoptado mediante un instrumento que, de acuerdo con la UPME, es de naturaleza indicativa, en realidad el PNOM pretende cambios sustantivos en la forma de producir el derecho ambiental, minero y de tierras, y en la estructura y relacionamiento de las instituciones estatales. El PNOM propone reformas de largo alcance para el sistema minero y para el uso del suelo y el subsuelo. Sin embargo, su producción no se valió de procesos de concertación y construcción conjunta de escala consistente con la magnitud de sus propuestas. Éste es un aspecto fundamental que necesita corrección.

En general, se observan inconsistencias entre: (i) la magnitud y naturaleza de la reforma propuesta, su escala territorial y la distribución de sus posibles consecuencias a lo largo de una gama amplia de actores sociales, (ii) sus métodos de construcción, y (iii) el vehículo usado para introducir la reforma.

### 4.1. Naturaleza de la reforma

El PNOM expone una propuesta de amplia escala. Contiene reformas de naturaleza normativa, incluyendo principios jurídicos y guías de política pública para transformar el manejo del suelo y subsuelo colombianos. El Plan provee directivas sobre cómo debe realizarse la minería en Colombia y puede afectar a autoridades, comunidades, organizaciones e individuos a todos los niveles territoriales.

En su planteamiento, el PNOM propone una serie de reformas respecto de la regulación del sistema minero, la toma de decisiones sobre proyectos, la coordinación entre niveles de gobierno, el carácter que debe tener la actividad minera, las capacidades por construir en el sistema minero y la gobernanza de la actividad minera, entre otros. La complejidad de las reformas y sus consecuencias, la escala y dispersión territorial de las comunidades, autoridades e instituciones involucradas hubiera requerido que se adelantara un esfuerzo estructurado de construcción colectiva y socialización con las comunidades y sus autoridades en los territorios.

### 4.2. Métodos de construcción de la reforma

Los métodos de construcción de la reforma no fueron deliberativos o socialmente incluyentes como lo requiere la naturaleza de las propuestas. Los métodos de formulación no integraron mecanismos para recoger insumos de, o para la construcción colectiva de diagnósticos o propuestas con, los grupos étnicos, las comunidades rurales como los campesinos, o las comunidades urbanas.

Aunque las reformas propuestas requieren diálogo y problematización con autoridades, comunidades e instituciones en los territorios, la producción del PNOM no incluyó diálogo con comunidades o con autoridades u organizaciones étnicas y no parece haber implementado diálogo con autoridades locales como los alcaldes.

En efecto, la UPME ha asegurado<sup>27</sup> que el PNOM es un instrumento técnico, apenas indicativo y sin eficacia directa. La UPME sostiene que en consecuencia sólo serán socializados con esos interesados (las comunidades) los instrumentos mediante los cuales se concreten sus efectos, es decir, según esa entidad, en la etapa de implementación de cada medida en los territorios.

### 4.3. Vehículo de introducción de la reforma

Aun aceptando el carácter indicativo de un instrumento de planeación de este calado, debe insistirse en que esto no lo exime de cumplir los mandatos constitucionales de participación, ni de alinearse con buenas prácticas de planeación. La planeación de grandes reformas requiere la participación temprana de los y las afectados/as (Bishop y Davis, 2002, Natural Resource Governance Institute, 2014) en términos que se negocian dinámicamente (O’Faircheallaigh 2010, p 25), de otro modo las reformas no podrán responder a las necesidades reales en los territorios y pueden resultar inviables, y en el peor de los casos detonar conflictos.

Las inconsistencias entre el contenido y la forma del Plan tienen consecuencias que deben aclararse en las discusiones que se celebrarán en el marco de este proyecto con las organizaciones étnicas participantes. Sin perjuicio de ello, debe insistirse en que estas novedosas formas de producir reformas obligan a repensar las condiciones que activan el derecho a la consulta previa. El contenido y objetivos del documento, y la forma jurídica del instrumento que lo ha adoptado, parecen incompatibles. Sin embargo, esa manera de combinar decisiones sustanciales de política pública y formas jurídicas sin debate parlamentario, y sin aparente control judicial ni ciudadano, abre una discusión de gran importancia. Esa discusión remite al convenio 169 de la OIT y a la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional<sup>28</sup> sobre consulta previa de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas y tribales, y la concurrencia de la posibilidad de una afectación directa que active el derecho a la consulta previa.

No está claro que el hecho de plasmar un contenido normativo en un instrumento formalmente indicativo modifique la naturaleza de la medida administrativa que se adopta mediante su expedición, y neutralice los derechos de los pueblos étnicamente diferenciados.

Esta discusión vale la pena para dilucidar si, mediante una elección exclusivamente formal del instrumento que contiene las decisiones públicas, pueden ser truncadas las garantías de los derechos a la consulta previa y a la participación ciudadana. Estos derechos garantizan, entre otras, la vigencia del principio democrático en el proceso de producción normativa. Un caso ilustrativo es el de las leyes estatutarias: los contenidos reservados a este tipo de leyes no cambian de naturaleza por el hecho de ser incluidos en leyes ordinarias, principalmente porque las formas parlamentarias propias para su aprobación hacen más riguroso el principio democrático para proteger ciertas materias constitucionales.

En este caso, lo que está en juego con la neutralización de los derechos de las comunidades es, además de los derechos mismos, la vigencia del principio democrático expresado en la orden constitucional que obliga al Estado a proteger y respetar la riqueza cultural y ecológica del país.

## 5. Referentes, herramientas y normas nacionales e internacionales

Las parcialidades e inconsistencias que son parte del PNOM (secciones 2 y 3) han resultado en la omisión de algunas de las normativas, principios y herramientas más importantes tanto nacional como internacionalmente para la actividad extractiva. Estas no están presentes en este Plan, pero en

---

<sup>27</sup> En reuniones con el equipo de este proyecto, por ejemplo 21 de octubre de 2014.

<sup>28</sup> Se hace referencia aquí a la línea jurisprudencial que inicia la sentencia C-030 de 2008.

unos casos son de obligatoria cobertura para un instrumento robusto en el contexto de la actividad minera en Colombia, y en otros son referentes importantes, guías y debates hacia las buenas prácticas que se desperdician a pesar de los esfuerzos multi-actor que los han construido.

Estos referentes abarcan:

- Principios y normativa nacional e internacional sobre derechos humanos, y su particular aplicación, ampliamente discutida en ambos ámbitos, para el sector minero.
- La visión normativa de la gobernanza del riesgo como respuesta deliberativa frente a la ambigüedad y complejidad de los riesgos socio-ambientales.
- Criterios de gobernanza de los recursos como la Carta de los Recursos Naturales.
- Debates, herramientas y experiencias sobre inclusión social y participación en el sector minero.

Aquí se discute su valor en el contexto de la planeación del sector minero.

### **5.1. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, de Naciones Unidas**

De acuerdo con lo que se ha establecido en las varias sentencias que han estudiado el papel de las empresas mineras en el conflicto, y según los informes públicos que han analizado el lugar que corresponde a la explotación minera en las crisis humanitarias de algunas zonas del país (Defensoría del Pueblo, 2014), el PNOM podría haber aprovechado el marco que ofrecen los Principios Rectores Sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas, para diseñar métodos eficaces que aseguren que toda actividad empresarial sea acorde con las obligaciones de protección, respeto y reparación de los derechos humanos.

Dado que el PNOM no adopta ningún tipo de lenguaje o discurso de derechos humanos, parece que puede ser útil recordar puntos básicos que deberían haberse tenido en cuenta y reflejado en el documento.

El primero es que tanto los Estados como las Empresas tienen obligaciones relacionadas con los derechos humanos. Los Estados tienen obligación de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos. La obligación de respetar los derechos implica que los Estados no pueden obstaculizar su disfrute. La de proteger incluye los deberes de protección de las personas y grupos de sufrir violaciones de sus derechos por parte de empresas, y la obligación de hacerlos realidad supone que los Estados deben adoptar y poner en marcha medidas positivas que faciliten su goce efectivo.

Aunque los tratados internacionales de derechos humanos generalmente no imponen obligaciones directas a las empresas, es cierto que ellas, al igual que cualquier particular pueden impedir, obstaculizar o afectar el libre y pleno ejercicio de los derechos a sus titulares.

Las empresas están obligadas a respetar todos los derechos humanos de acuerdo con su contenido y titulares, por lo que documentos públicos como el PNOM pueden resultar muy útiles para traducir los derechos humanos desde una perspectiva sectorial (Pardo, 2014). Es decir, para traducir las obligaciones, sujetos y condiciones de los que depende el cumplimiento de las responsabilidades corporativas irrenunciables, irreductibles e innegociables en materia de derechos humanos.

Entre otros, la Carta Internacional de Derechos Humanos, y los convenios de la OIT definen parámetros para que las empresas eviten poner en riesgo los derechos (CCHRL (Monash), IBLF, ACNUD y PMNU, 2008). Eso no supone que el Estado pueda renunciar a sus obligaciones de protección y reparación, ni que las obligaciones empresariales le permitan desplazar al mundo corporativo los deberes típicamente públicos.

Las empresas deben dedicarse a sus actividades sin vulnerar los derechos de las personas que resulten implicadas en el proceso. En el caso de la minería, por ejemplo, uno de los derechos más vulnerables y que debería haberse considerado seriamente en el PNOM, es el derecho al agua<sup>29</sup> cuya relevancia ha hecho que se incluya como ejemplo en el manual de interpretación de los principios

---

<sup>29</sup> Es cierto que el PNOM menciona los POMCA como uno de los instrumentos en los que el sector público minero debería poder influir. Pero desde luego no es esa la orientación que aquí se sugiere.

rectores (UN, 2012) para señalar que si una mina contamina las fuentes hídricas de comunidades vecinas, habrá vulnerado ese derecho.

En general, se echa de menos en el Plan una perspectiva a partir de los derechos que son más vulnerables a la afectación por los proyectos de este sector. Además del ya mencionado derecho al agua, el derecho al medio ambiente sano cuya relevancia es aún mayor en contextos de posconflicto (Rodríguez Becerra, 2014). Asimismo, el derecho a la consulta previa, el derecho a la vivienda adecuada y a no ser desalojado (UN, 2007), que también es utilizado en los principios rectores en el caso de las compañías que necesitan acceder a terrenos, advirtiendo que si se desaloja a una comunidad sin garantías, consultas e indemnizaciones adecuadas, ese derecho será vulnerado por la empresa (UN, 2012).

La inclusión de una perspectiva sectorial desde los derechos humanos, habría permitido al plan, de una parte, concretar para el mundo sectorial las obligaciones derivadas de la vigencia de los derechos humanos; y de otra parte, ofrecer mayores garantías a las propias empresas, pues conocer estos estándares y tener un documento de política pública sobre asuntos que dejan de ser etéreos aplicados a una actividad industrial concreta, es una herramienta esencial para que esa actividad sea verdaderamente sostenible jurídica, financiera y reputacionalmente. Otra noción de sostenibilidad que deje por fuera la perspectiva de los derechos humanos es, hoy día, inadmisibles. No sólo éticamente, sino dentro del contexto del mercado, pues los controles sociales son cada vez más fuertes y poderosos (Strandberg, 2010), capaces de generar pérdidas de valor considerables mediante boicots de consumidores, inversionistas o visibilización de prácticas reprochables.

El propio Ruggie (UN, 2012) advierte, en ese sentido, que el incumplimiento de las obligaciones de respeto de los derechos humanos, puede tener consecuencias de carácter jurídico, financiero y para la reputación de la empresa. Según los estudios de Ruggie, cada vez es más frecuente que cuando una empresa provoca un riesgo para los derechos humanos, su actuación genera paralelamente un riesgo para sus propios intereses.

Una visión de derechos humanos en un plan de ordenamiento minero tendría condiciones especiales para ser eficaz. La adecuación de la perspectiva de derechos a las condiciones especiales de los tipos de empresa, a sus tamaños, a los bienes constitucionalmente protegidos que puede impactar, al contexto político y social, es la labor clave para maximizar su utilidad.

Pero de otra parte, habría que evitar la confusión entre nociones diferentes, como la de la responsabilidad social empresarial y la de la obligación de respeto de los derechos humanos. La primera tiene una naturaleza eminentemente privada y por tanto flexible, incluso puede ser objeto de acuerdos con los gobiernos. Por ejemplo, como lo apunta Ruggie (UN, 2012) en un contrato con un Estado se puede imponer a la empresa la obligación de apoyar gestiones o costos necesarios para hacer realidad el derecho al agua potable. La segunda en cambio, como se dijo, es irrenunciable y sus estándares no son negociables, de manera que no pueden ser entendidos como prestaciones fungibles o intercambiables. Es decir que, como literalmente lo advierte Ruggie, (UN, 2012) “el hecho de no respetar los derechos humanos en un ámbito, no puede compensarse por la aportación de un beneficio en otro”.

## **5.2. Empresas y Derecho Internacional Humanitario**

Las empresas también tienen obligaciones en el marco del Derecho Internacional Humanitario cuando sea que sus actividades o capitales tengan como lugar de origen o destino un país en conflicto, en los términos en que el CICR lo ha definido (CICR, 2006). El hecho de que el PNOM no mencione el conflicto armado, impide incluir los criterios de responsabilidad relacionados con esa realidad.

El PNOM debe tener en cuenta que el sector minero, como todos, habrá de adecuar sus políticas de sostenibilidad y responsabilidad a las lógicas del postconflicto y de la transición. Es necesario que las compañías que operan en el país estén preparadas de manera temprana para operar en el contexto de transición y post-conflicto. Esto incluye que estén desde ya planeando y debatiendo cómo se van a articular en los procesos y cómo van a colaborar con otros actores en facilitar la transición en un marco de respeto a los derechos humanos y consistente con las buenas prácticas promovidas desde la misma industria.

Sin embargo, el documento no analiza el papel de las empresas del sector y de las autoridades públicas sectoriales en la transición. En el caso de la minería, cobran relevancia precedentes resaltados por el CICR (2006) sobre la necesidad de prevenir que las empresas se involucren en el conflicto. Estos precedentes incluyen, por ejemplo, la prestación de apoyo directo a un actor del conflicto aun sin intención de hacerlo, o el acceso a las tierras por determinadas vías, conductas que pueden comprometer la responsabilidad corporativa por violación del DIH.

### 5.3. Otros referentes relevantes al conflicto y al post-conflicto

Además de los ya mencionados, existen internacionalmente otros referentes importantes en un contexto de conflicto o post-conflicto. Entre ellos se encuentran los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, Principios y directrices sobre desalojos y desplazamiento generados por el desarrollo, y reflexiones sobre experiencias internacionales de actividades mineras en contextos de post-conflicto y conflicto.

Previo al desarrollo de los principios de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, exclusivamente para la industria extractiva se desarrollaron los principios voluntarios en seguridad y derechos humanos para gobernar la interacción con proveedores de servicios de seguridad estatales y privados y para operar en contextos de riesgo relacionado con el conflicto. Estos son de amplio conocimiento en la industria colombiana y el gobierno los ha suscrito, lo que hace deseable que las iniciativas de planeación como el PNOM los consideren.

Respecto de los desalojos y desplazamientos generados por el desarrollo, se han establecido una serie de principios y directrices, como las de Naciones Unidas (2007) que desarrollan las obligaciones antes, durante y después de los desalojos, prevén los deberes de indemnización, restitución, retornos, reasentamiento y rehabilitación y los sistemas de vigilancia, evaluación y seguimiento. También la Corporación financiera Internacional (IFC, 2012) ha provisto unas notas de orientación sobre desplazamiento forzado, cuya observación es requisito para acceder a la financiación de proyectos ofrecida en el sistema del Banco Mundial.

La experiencia internacional de operaciones mineras en el post-conflicto ha revelado criterios importantes para la minería responsable en estos contextos. Boege y Franks (2012), siguiendo lo desarrollado por Bagwitz et al. (2008) identificaron la importancia de que la minería se conduzca de manera sensible al conflicto, y relevante al conflicto. Sensible al conflicto se refiere a los esfuerzos necesarios para evitar que la operación contribuya a la reaparición del conflicto. Relevante al conflicto quiere decir que la minería necesita contribuir a construir la paz. Esto puede incluir la reconstrucción de infraestructura, la reparación de relaciones de mutuo beneficio y la generación de beneficios sostenibles para las localidades.

Basados en estudios de caso de Papua Nueva Guinea y Guatemala, Boege y Franks (2012) ofrecen reflexiones sobre la apertura de nuevas minas o la reapertura de antiguas en contextos de post-conflicto. Señalan la importancia de la práctica de relaciones comunitarias al interior de empresas mineras, pues tienen un papel fundamental en construir confianza y lograr un entendimiento acertado de los contextos sociales. Estos autores también hacen sugerencias prácticas sobre la contribución a la construcción de la paz, cuya pertinencia se define en cada contexto, pero que incluyen (ver Boege y Franks 2012): empleo de excombatientes en la actividad minera o en la reconstrucción de infraestructura, colaboración con diversos actores para construir las capacidades para regular y monitorear la minería, contribuir a la prestación de servicios para las comunidades de una manera imparcial e incluyente, y apoyar esfuerzos en áreas que asisten la construcción de la paz como la protección de los derechos humanos, la educación, la lucha contra la corrupción, y la provisión de servicios de salud entre otros. Desde luego, es importante considerar que para realizar actividades como éstas los operadores deben contar con la confianza de la población, y la capacidad y legitimidad necesarias, lo cual llama a su participación en los esfuerzos de diálogo que se adelanten (Boege y Franks 2012).

## 5.4. La visión normativa de gobernanza del riesgo

### 5.4.1. La gobernanza del riesgo

La aproximación normativa de gobernanza del riesgo tiene mucha relevancia. La gobernanza del riesgo ofrece un marco guía para la acción coherente con el contexto constitucional y legal de Colombia y la ambigüedad y complejidad de los riesgos sociales y ambientales de la actividad minera<sup>30</sup>. Tiene su base en 40 años de estudio interdisciplinario de experiencias de gestión del riesgo. Reconoce que los riesgos simples son la excepción, siendo los riesgos en su mayoría complejos (multi-causales), sistémicos (interrelacionados con numerosos factores y procesos), socio-políticamente ambiguos (su naturaleza es interpretada y percibida de múltiples formas por diferentes actores) y caracterizados por incertidumbre científica (Renn et al. 2011). Estudios en el campo de la gobernanza del riesgo han revelado que, a pesar de lo anterior, la mayoría de problemas se abordan como problemas simples, de causa y efecto, su evaluación y manejo monopolizados por expertos y estimaciones de probabilidad y efecto, lo cual ha resultado en el detrimento de las prácticas de manejo de riesgo colectivo (Renn et al. 2011).

La perspectiva normativa de gobernanza del riesgo reconoce que, dado que el riesgo es una noción socialmente construida, su entendimiento depende del marco de referencia y por esto requiere procesos incluyentes que consideren perspectivas diversas (Kahneman y Treversky, 2000, Reese, 2007). El concepto de *enmarcar* es reconocido en la gobernanza del riesgo como determinante de: (i) la forma en que los riesgos son priorizados, así como de (ii) la selección de criterios de priorización de riesgo y de (iii) la selección de los interlocutores del proceso (Renn et al. 2011).

Cada grupo, persona o institución utiliza diferentes marcos de referencia y sobre esa base enmarca los riesgos. Por esta razón, la gobernanza del riesgo como visión normativa busca que se implementen procesos incluyentes desde diversas perspectivas (Renn et al. 2011). Requiere que se consideren las preocupaciones o problemas vinculados con el riesgo, incluyendo percepciones sobre la distribución justa o injusta de los riesgos, impactos y beneficios de las actividades propuestas (Renn et al. 2011), lo cual es esencialmente un llamado a la evaluación del riesgo intercultural. Propone además que la gestión del riesgo sea deliberativa para que el proceso, las soluciones y decisiones que produce tengan legitimidad (Kinkle y Renn, 2002). Busca que la comunicación del riesgo se distancie de las nociones de comunicación uni-direccional en la que expertos ‘educan’ a los públicos sobre los riesgos. Indica en cambio, que la evidencia no confirma que el público como regla general malentienda la base técnica de los riesgos (Irwin y Wynne 1996, Horlick-Jones, 1998). Por el contrario, resalta que tanto gobiernos como expertos pueden malinterpretar las percepciones de riesgo presentes en diferentes públicos (Irwin and Wynne 1996, Hartick-Jones, 1998).

### 5.4.2. Principios de priorización de riesgo en el PNOM

El PNOM enuncia principios de evaluación y gestión del riesgo, sin recurrir a los insumos y debates del campo de la gobernanza del riesgo, introduce el principio de proacción (opuesto al de precaución). Adopta así un principio que no tiene fundamento normativo.

Contrario al principio de proacción, el de **precaución** tiene una base normativa nacional e internacional construida durante más de veinte años (desde la Declaración de Río, 1992). El PNOM, en su sección de principios, al otorgar prioridad al principio de proacción sobre el principio de precaución ambiental<sup>31</sup> y el principio de prevención<sup>32</sup>, resta importancia a normas y recomendaciones de la mayor relevancia. La OCDE (2014) recomendó a Colombia convertir el crecimiento verde en el

---

<sup>30</sup> Los cuales están extensamente documentados en trabajos financiados por la propia industria (ver IIED, 2001) y numerosos estudios académicos (ver Ballard y Banks, 2003).

<sup>31</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), Principio 15 “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme con sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”; Ley 99 de 1993, artículo 1 “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

<sup>32</sup> Declaración de Estocolmo, Artículos 2, 4 y 7; Tratado de Maastricht, artículo 130

elemento central del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y de la futura labor del CONPES para definir objetivos ambientales para los sectores económicos clave.

El principio de precaución en Colombia ya está más que consolidado como un principio radial en las dinámicas públicas de decisión y control ambiental:

- La Corte Constitucional ha dejado claro que constituye una norma que permite a las autoridades ambientales adoptar decisiones motivadas, para evitar un peligro de daño grave sin contar con la certeza científica absoluta, de acuerdo con políticas ambientales legalmente definidas<sup>33</sup>. La Corte, además, ha explicado que de acuerdo con la Observación General 14, el principio de precaución resulta apto también para proteger el derecho a la salud<sup>34</sup>.
- La doctrina ha insistido en que generalmente es menos costoso para el Estado aplicar este principio que asumir la reparación de los daños generados, si es que ella es posible.

El principio de proacción, propuesto por el innovador tecnológico Max More, es parte de una corriente de crítica frente al principio de precaución. La crítica de More (2005) está basada en la promoción del derecho a la innovación tecnológica y argumenta que existen riesgos en prevenir la innovación. La construcción de un derecho a la innovación tecnológica y su posicionamiento en el marco de la política pública colombiana, necesitaría entonces debate y evaluación a la luz del sistema constitucional de derechos y específicamente de los derechos de los grupos étnicamente diferenciados. Pero resulta evidente que el ejercicio del derecho a la innovación tecnológica no estará exento de la regla según la cual ningún derecho goza de una prevalencia a priori sobre los demás.

Lo fundamental en el debate entre los principios, de precaución y de proacción es que llama a reconocer que no existe total certeza en las decisiones sobre riesgos. Las preguntas sobre cómo y cuándo actuar tienen que ver no tanto con certeza científica sino con nociones de aceptabilidad de riesgo, que son socialmente construidas (Stirling, 2003, Renn et al. 2011) y políticamente contextualizadas. La verdadera pregunta detrás de estos principios se refiere a los niveles de riesgo que son aceptables y a cómo deben manejarse (Renn et al. 2011).

En resumen, la visión de manejo y evaluación de riesgo del PNOM, al dejar de lado marcos importantes como la gobernanza del riesgo, e inclinar la balanza hacia el principio de proacción sobre el ya establecido principio de precaución, desaprovecha oportunidades para un manejo del riesgo adaptado a la naturaleza compleja del sistema minero colombiano. También impide la inclusión de criterios para soluciones ponderadas, y el recurso de instrumentos democráticos para la identificación y gestión de los riesgos en un marco socialmente incluyente.

## 5.5. Gobernanza de los recursos: Carta de los recursos naturales

Por otro lado, la llamada Carta de los Recursos Naturales es una herramienta internacional, diseñada por expertos de renombre, que provee una hoja de ruta sobre las decisiones y condiciones que necesitan garantizarse y realizarse para que los países dotados con recursos naturales puedan derivar el mayor beneficio de su utilización. La Carta presenta 12 preceptos agrupados en tres categorías. La primera describe las bases locales para la gobernanza de los recursos, la segunda es una cadena de decisiones económicas para gestionar recursos para la prosperidad, y la tercera dispone las condiciones internacionales de la gobernanza de los recursos (Natural Resource Governance Institute, 2014). Estos preceptos pueden considerarse en la formulación de lineamientos de planeación, desde luego teniendo en cuenta, en primera medida, el contexto normativo nacional y la distribución específica de funciones y responsabilidades.

Respecto de la inclusión social en la planeación del sector extractivo, la Carta de los Recursos Naturales expresa que:

*“Un plan debatido en público expondrá más rápidamente conflictos e incoherencias de las políticas, limitará la autocontratación y la corrupción y **proporcionará correcciones de rumbo inevitables que sean menos conflictivas**. Los responsables de la toma de decisiones deben*

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional, C-293 de 2002

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1077 de 2012

*tratar de incorporar las perspectivas de otras partes interesadas [...]. Estos grupos proporcionan la comprensión necesaria de cuestiones que deben abordarse en el proceso de planificación.*

*Como el proceso de extracción puede durar muchas generaciones, las decisiones tomadas en el presente deben ser sólidas frente a los cambios de gobierno. Esto exige **fortalecer la comprensión y el consenso de una masa crítica de ciudadanos informados**. Los agentes fuera del poder ejecutivo, incluidos los legisladores, los periodistas y grupos de la sociedad civil, son guardianes de la estrategia y desempeñan un papel de examinadores al exigir cuentas a los responsables de la toma de decisiones.” (Precepto 1, el subrayado es nuestro)*

Resalta así la importancia de la inclusión social en la planeación para el sector minero y su papel en la transformación de conflictos y la construcción de entendimientos mutuos – compartidos o diferenciados. Hace claro también el carácter fundamental de los procesos de rendición de cuentas, que no pueden implementarse sin la sociedad civil.

## **5.6. Inclusión social y participación: otros debates, experiencias y principios relevantes**

El PNOM necesita nutrirse de las discusiones internacionales sobre la inclusión social (concepto introducido en la sección 1), el concepto de consentimiento previo, libre e informado, y los debates y experiencias de diseño e implementación de la participación en los procesos de formulación de políticas, y evaluación de proyectos de gran envergadura a nivel regional.

Los múltiples análisis y perspectivas sobre el concepto de consentimiento previo, libre e informado deben ser tenidos en cuenta para formular instrumentos como el PNOM. Este concepto ha sido ampliamente discutido en el ámbito internacional por parte de asociaciones de la industria extractiva, ONGs (con referencia específica a la industria extractiva) y, desde luego, por las organizaciones mismas de los pueblos indígenas y étnicamente diferenciados (tanto en Colombia como en otros lugares), al igual que instituciones y expertos regionales (ICMM, 2010, 2013a, 2013b, 2015, Oxfam Australia, 2010, ver Americas Quarterly 2014 Spring Issue, Owen y Kemp, 2014). Las miradas que se ofrecen son diversas y merecen consideración cuidadosa para un instrumento que, como el PNOM, busca organizar un sistema productivo en el que todos estos actores están presentes. El debate también ha cubierto el llamado derecho a saber de las comunidades, el cual se extiende más allá de los grupos étnicamente diferenciados.

Esto nos lleva a los debates internacionales más amplios sobre la participación, que se han dado en el marco de un cuerpo de conocimiento considerable sobre este tema, y que es relevante para ejercicios como el PNOM, no sólo para informar sus propuestas, sino también sus procesos. Existen principios establecidos respecto de la participación que aplican a procesos de planeación y que necesitan informar la planeación pública (IAPa, IAPb, IAPc, IAIA, 2006, EPA, 2012). Asimismo, revisiones de experiencias internacionales de participación ofrecen visiones integradoras y prácticas sobre la misma, que son necesarias en ejercicios de política y de planeación (ver por ejemplo O’Faircheallaigh 2000, 2007, 2009). El llamado general es a adelantar procesos que integren métodos deliberativos en combinación con métodos de evaluación y que apunten a la construcción integrada de respuestas más robustas. Los espacios y mecanismos de participación no son fórmulas sino que se planean de acuerdo con el propósito de cada ejercicio (O’Faircheallaigh, 2010, Shand y Alberg, 1996). Diseñar e implementar procesos participativos requiere entrenamiento en las ciencias sociales para personal predominantemente técnico, de lo contrario la planeación puede tomar ángulos excesivamente tecnocráticos y alejarse de las mejores prácticas que recomiendan un balance entre métodos deliberativos y de evaluación científica .

Considerar estos principios, experiencias y debates sobre participación, posiblemente habría ofrecido luces al Plan en su posicionamiento sobre la inclusión y deliberación. Para mencionar un ejemplo, el PNOM cita varios órganos de gobernanza sin aclarar la representación que tendrán diferentes sectores sociales, y sin mencionar la participación de los grupos étnicamente diferenciados. En esa línea, la “Misión” de representantes gubernamentales que, según el PNOM, va a definir la política minera por parte del gobierno no contempla participación de los grupos étnicamente diferenciados

que tienen sus propios gobiernos, o más ampliamente de las comunidades afectadas por, o interesadas en, la actividad minera.

#### 5.6.1. Evaluación de impacto intercultural e integrada

La reflexión sobre las experiencias comparadas de evaluación de impacto, y los principios internacionales de buenas prácticas en la evaluación de impacto evidencian un llamado hacia la evaluación de impacto integrada e intercultural. Esto se hace explícito en los principios de la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto (Vanklay, 2003, Croal et al. 2012). Existen experiencias documentadas de evaluación de impacto integrada, y un llamado a aumentar la definición y la experimentación en ese campo. Asimismo experiencias en Australia y Canadá han llevado al desarrollo de modelos de evaluación de impacto intercultural en el contexto de la minería.

La integración en evaluación de impacto comprende no sólo integración interdisciplinaria, sino a través de los componentes del proyecto, sus diversas etapas, los diferentes actores involucrados y afectados, integración con el entorno socio-político y de planeación. La evaluación integrada es promovida por la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto (Vanklay, 2003), y un ejemplo bien documentado de su aplicación en la industria extractiva se encuentra en el caso de Shell en Alberta (Orenstein et al. 2010).

Casos relevantes de evaluación intercultural en Australia incluyen el Modelo Cape York (O'Faircheallaigh, 2000) y las etapas iniciales de evaluación participativa para la Planta de Procesamiento de Gas en los Kimberley (Khan y O'Faircheallaigh, 2010a,b). El modelo de Cape York desarrollado con los grupos Aborígenes de Cape York, integra los saberes tradicionales con la antropología, para informar procesos participativos e iterativos de evaluación de impacto y negociación de acuerdos. Este modelo constituye un caso documentado con fórmulas que han probado su aplicabilidad. La evaluación de impacto participativa e intercultural, estratégica, patrocinada durante algunos años por el gobierno de Australia Occidental para identificar el lugar de construcción de una planta única de licuado de gas, es otro ejemplo bien documentado (Khan y O'Faircheallaigh, 2010a,b). Este último ilustra la importancia de las respuestas adaptadas al contexto y los avances que pueden lograrse cuando se utilizan: tiempos realistas y procesos de gobernanza concertados y respetuosos de los mecanismos de toma de decisiones y representación de los pueblos indígenas.

De otra parte, en Canadá cabe resaltar el caso de Voysey Bay, en las provincias de Newfoundland y Labrador, donde con los grupos Aborígenes, se construyó un proceso de evaluación de impacto y negociación de acuerdos gobernado por una prueba o test que integraba los principios de los pueblos aborígenes y las aspiraciones de las regiones. Esta prueba valoraba la contribución al desarrollo sostenible que una mina y planta de procesamiento de Nickel pudiera entregar (Gibson, 2006). Éste fue un proceso de largo plazo, y el modelo de toma y evaluación de decisiones se creó como parte de la negociación que surgió de un proceso de protesta y conflicto.

Estas experiencias y protocolos documentados en otros países resaltan la importancia de presentar un sistema coherente de herramientas y principios para la evaluación, que integre verdaderos procesos de participación. Deberían tenerse en cuenta para mejorar algunos vacíos del Plan en este sentido.

#### 5.6.2. Códigos de prácticas industriales responsables

Las asociaciones internacionales de la industria, visiblemente el International Council for Mines and Minerals (ICMM) ha comisionado un bloque importante de investigación y discusiones de buenas prácticas, y ha definido sus propios principios y documentos expresando posiciones frente a temáticas importantes para la industria extractiva. Los principios y guías de ICMM tratan específicamente la interacción con comunidades y pueblos indígenas, los derechos humanos, y la evaluación y manejo de impactos entre otros (Ver 10 Principios, ICMM, 2003 y los estándares y guías asociados<sup>35</sup>). El cumplimiento con los requerimientos de ICMM es requisito para la aceptación de las compañías en la asociación.

---

<sup>35</sup> <http://www.icmm.com/publications>

Cabe anotar que el ICMM no ha hecho explícito un compromiso de obtener ‘consentimiento’ previo, libre e informado como se deriva de los estándares internacionales y colombianos, sino un compromiso de trabajar para obtenerlo (ICMM, 2013b). Es decir, esa asociación entiende el consentimiento como un proceso, sin reconocer derecho a veto. Sin embargo, sí remite a la necesidad de cumplir con el CPLI a lo prescrito en las leyes nacionales.

El hecho de que una asociación de la industria haya adoptado una posición frente al CPLI, después de un proceso de varios años de debate, demuestra los avances que ha hecho este concepto incluso en el sector industrial. Por eso sorprende que el PNOM no haga mención del mismo. En el más reciente foro regional de Latinoamérica sobre las guías de implementación de los principios y cartas de compromiso de ICMM, los miembros han reconocido que la falta de claridad legal o los niveles bajos de exigencia legal no son excusa para que las compañías esperen para implementar el CPLI o limiten sus esfuerzos (ICMM, 2013a).

### 5.6.3. Ordenamientos territoriales alternativos

Para la planeación del sector extractivo las iniciativas y principios que han informado en niveles locales, regionales y globales los abordajes a la gobernanza de los recursos minerales son referentes de suma importancia. Existen ejemplos exitosos muy localizados, como el caso en Colombia de Cocomacia, y otros casos de organizaciones campesinas y negras que han diseñado sus ordenamientos territoriales alternativos, en el que se han documentado los principios y prácticas para la extracción mineral dentro de modelos de sostenibilidad local.

## 6. Comentarios Finales

Este documento no busca concluir el debate sobre la inclusión social en el Plan Nacional de Ordenamiento Minero. La discusión está pendiente, y se dará en colaboración con los grupos étnicos participantes de este proyecto, y desde luego, más ampliamente si el gobierno adelantase sesiones de socialización del PNOM con las comunidades.

Sin embargo, hay varias claridades útiles que resultan de este análisis preliminar y focalizado del PNOM desde el punto de vista de la inclusión social. Éstas se resumen en el carácter parcial de este Plan y la ausencia de participación comunitaria en la construcción de las propuestas que conforman el Plan. De esta forma, han resultado equívocos y confusiones, y problemas de adecuación general del Plan a las realidades de Colombia y de sus grupos étnicos y sus derechos. El PNOM deja de lado la diversidad de la nación, el conflicto armado y su relación con la actividad minera, así como importantes debates sobre los derechos humanos y las empresas, y minimiza derechos complejos y bien desarrollados como el de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Está ausente del PNOM un reconocimiento de que el sistema minero se ordena por medio de actores y autoridades con legitimidad política. Por tanto, el Plan se orienta, casi de forma absoluta hacia respuestas tecnocráticas, que son insuficientes para responder a la complejidad nacional e incluir a quienes reclaman una voz, no sólo desde la sociedad civil, sino desde las propias autoridades estatales descentralizadas.

Como se ha señalado, el PNOM no integra las visiones de las diversas culturas de los pueblos indígenas y tribales, ni de las comunidades mestizas campesinas que mantienen relaciones diferenciadas con la tierra y los demás recursos naturales. Es decir, en el ejercicio de *enmarcar* la gobernanza de los riesgos, el PNOM ha limitado los interlocutores que aportaron sus visiones sobre los impactos y las formas para su manejo, excluyendo a quienes pueden problematizar las lógicas de las economías extractivas.

Se observan inconsistencias entre la escala de la reforma propuesta y la limitación de los esfuerzos de concertación adelantados para construirla. El PNOM no es el resultado de ejercicios de concertación y deliberación incluyentes sobre las propuestas que defiende. El Plan ha prescindido de concertación o consulta con las comunidades, incluyendo las étnicas, aunque éste es un elemento necesario en cualquier instrumento de planeación robusto.

Las oportunidades perdidas se observan en varios campos. Se desperdicia la oportunidad para construir caminos de confianza, para lograr el aprovechamiento de las herramientas, principios y

normativas que han desarrollado por décadas los actores involucrados en los debates de derechos humanos y étnicos, y en los debates propios del sector extractivo en el ámbito internacional. Herramientas y debates que, fruto de años de desarrollo iterativo, dan luz a mejores prácticas. En estos debates y desarrollos, el entendimiento de la participación y la inclusión social como elementos cruciales está bien establecido. Es reconocido que informan las buenas prácticas de formulación de políticas, de planeación y evaluación. Es inevitable preguntarse ¿por qué se ha decidido dejar de lado todos estos referentes para un plan que busca promover la minería responsable?

Cabe aclarar que este análisis está basado en una versión abreviada del PNOM que ha sido puesta a disposición del público. Existe la posibilidad de que algunos aspectos problemáticos resaltados en este análisis crítico se aborden con mayor claridad en la versión completa del PNOM. Sin embargo, la versión completa del Plan aún no se conoce, a pesar de que su adopción fue en junio de 2014.

## Referencias

- Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos. (2012). Caja de Herramientas para la Participación Pública.
- Agencia Nacional de Minería (ANM). (2014). Guía para la gestión Social. Bogotá - Colombia: Agencia Nacional de Minería.
- André, P., Enserink, B., Connor, D., and Croal, P. (2006). Public Participation: International Best Practice Principles. *Special Publication Series*.
- Arbeláez-Ruiz, D., Benavides, J.M., Oñate, B. (2013). Institutional and Political Frameworks of Environmental Licensing Processes. Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland, Brisbane.
- Arbeláez-Ruiz, D. (2013). Multi-stakeholder dialogue spaces on mining in Colombia, Peru and Chile: a rapid mapping exercise commissioned by the Social Science Research Council. Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland, Brisbane.
- Arbeláez-Ruiz, D., y Franks, D. (2014, Spring 2014). Sentándose a la mesa: Cómo una nueva generación de organizaciones está mejorando el diálogo y disminuyendo el conflicto sobre minería en América Latina. *Americas Quarterly*, 8, 111-113.
- Bagwitz, D., R. Elges, H. Grossman, and G. Kruk. 2008. Private sector development in (post-)conflict situations: Guidebook. Eschborn, Germany: GTZ.
- Baines, J. y B. Morgan (2009). The challenge of integrated impact assessment: one set of guiding principles – many methods. *Australasian Journal of Environmental Management* 16(1): 6-15.
- Ballard, C. y Banks, G (2003). Resource wars: the anthropology of mining. *Annual Review of Anthropology* , 32, 287-313.
- Bebbington, A., et al. (2008). Mining and Social Movements: Struggles Over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes. *World development* 36(12): 2888-2905.
- Bebbington, A. J. y J. T. Bury (2009a). Institutional challenges for mining and sustainability in Peru. *Proceedings of the National Academy of Sciences*.
- Blair, H. (2000). Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World Development*, 28(1), 21–39.
- Bishop, P., y Davis, G. (2002). Mapping public participation in policy choices. *Australian Journal of Public Administration*, 2002; 61(1):14–29.
- Boege, V., y Franks, D. (2012). Reopening and developing mines in post-conflict settings: The challenge of company-community relations. In *High-Value Natural Resources and Peacebuilding*, ed. P. Lujala and S. A. Rustad. London: Earthscan.
- Castan Centre for Human Rights Law (CCHRL), International Business Leaders Forum (IBLF), and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (ACNUD) (2008). *Human Rights Translated: A Business Reference Guide*. Disponible en: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).
- (CAO) Oficina del Asesor de Cumplimiento. (2008). Guía para Diseñar e Implementar Mecanismos de Reclamo para Proyectos de Desarrollo. Nota de Asesoría. Banco Mundial.
- Cappo, D., and ACOSS. (2002). Social Inclusion, Participation and Empowerment. Paper presented at the ACOSS Congress Hobart, Tasmania.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2006). *Empresas y derecho internacional humanitario: Introducción a los derechos y las obligaciones de las empresas comerciales, de conformidad con el derecho internacional humanitario*.
- Consejo de Estado, Colombia, Sección Primer, de 28 de marzo de 2014.
- Consejo de Estado, Colombia, Sección Tercera, Subsección A, Auto de Septiembre 3 de 2014, proceso 49.150.
- Constitución Política de Colombia.

- Convenio 169 de la OIT.
- Corte Constitucional de Colombia, Auto 005 de 2009.
- Corte Constitucional de Colombia, Auto 005 de 2009 Tribunal Superior, Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, septiembre 23 de 2014.
- Corte Constitucional de Colombia, C-293 de 2002.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-030 de 2008.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-123 de 2014.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-703 de 2010.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-1077 de 2012.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-1077 de 2012.
- Craig, D., and Porter, D. (2006). *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. London: Routledge.
- Croal, p., Tretreault, C. and members of the International Asociation of Impact Assessment Indigenous Peoples section. (2012). Respecting Indigenous People and Traditional Knowledge: international best practice principles. Special Publication Series No. 9. Fargo,USA: International Association of Impact Assessment.
- Declaración de Estocolomo.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992).
- Defensoría del Pueblo. (2014). *Crisis Humanitaria en el Chocó. Diagnóstico, valoración y acciones de la Defensoría del Pueblo*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Department of Premier and Cabinet (DPC) Tasmania. (2008). A Social Inclusion Strategy for Tasmania: A consultation paper (D. t. o. P. a. C. Social Inclusion Unit, Trans.). Tasmania.
- Elizalde, B., Sabater, C., y Whellams, M. (2009). Reseña de las Relaciones de Newmont con la Comunidad: Mina de Yanacocha, Perú. In I. d. R. Global (Ed.), *Newmont Community Relationships Review Report: Newmont*.
- European Commission. (2001). Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility, Green Paper. Brussels.
- Franks, D., Fidler, C., Brereton, D., Vanclay, F., y Clark, P. (2009). Leading Practice Strategies for Addressing the Social Impacts of Resource Developments. Queensland-Australia: Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.
- Franks, D., Parra, C., and Schleger, A. (2013). Approaches to understanding development outcomes from mining. London, UK: Centre for Social Responsibility in Mining.
- Garay, L.J. (2013 y 2014), *Minería en Colombia, Vol 1, Vol 2, Vol3, Vol 4*. Contraloría General de la República: Bogotá.
- Gibson, R.B. (2006). Sustainability assessment: basic components of a practical approach. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24(3), 170 - 182.
- Grindle, M. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), 525–548.
- Grupo de Diálogo Latinoamericano. Miembros. Página web: <http://dialogolatinoamericano.org/grupo-dialogo-latinoamericano-miembros.html>. [Diciembre, 2014].
- Hamann, R. (2003). Mining companies' role in sustainable development: The 'why' and 'how' of corporate social responsibility from a business perspective. *Development Southern Africa*, 20(2), 237-254.
- Hamann, R., and Kapelus, P. (2004). Corporate Social Responsibility in Mining in Southern Africa: Fair accountability or just greenwash? *Development*, 47(3), 85-92.

- Holbrook, J.B., and Briggie, A. (2013). Knowing and acting: The precautionary and proactionary principles in relation to policy making. *Social Epistemology Review and Reply Collective*, 2(5), 15-37.
- Holme, R., and Watts, P. (2000). Corporate social responsibility: making good business sense. Conches-Geneva, Switzerland: World Business Council for Sustainable Development.
- Horlick-Jones, T. (1998). Meaning and Contextualization in Risk Assessment. *Reliability Engineering and Systems Safety*, 59(1), 79–89.
- ICMM. (2003). Ten Principles for Sustainable Development. London, UK.
- ICMM. (2006a). Submission to UN Secretary General’s Special Representative on Human Rights and Business: Clarity and consensus on legitimate human rights responsibilities for companies could accelerate progress. London, UK.
- ICMM. (2006b). Second submission to the UN Secretary General’s Special Representative on Human Rights and Business: Mining and Human Rights: how the UN SRSG can help spread good practice and tackle critical issues. London, UK.
- ICMM. (2007). Third submission to the Special Representative of the UN Secretary General on Human Rights and Business: ICMM supports the development of additional practical measures to strengthen business & human rights outcomes. London, UK.
- ICMM. (2008a). Perú: ¿Del auge minero al desarrollo de amplia base? El desafío de la riqueza mineral: cómo usar la dotación de recursos para fomentar el desarrollo sostenible.
- ICMM. (2008b). Submission of the International Council on Mining & Metals (ICMM) to the Senate Committee on the Judiciary hearing before the Subcommittee on Human Rights and the Law on Extracting Natural Resources: Corporate Responsibility and the Rule of Law,.
- ICMM. (2009a). Derechos humanos en la industria de minería y metales: Descripción general, enfoque de gestión y otros temas.
- ICMM. (2009b). Derechos humanos en la industria de minería y metales: Manejo y resolución de inquietudes y conflictos a nivel local. Londres, RU.
- ICMM. (2009c). ICMM presents new guidance note on mining and human rights.
- ICMM. (2010). Guía de Buenas Prácticas Los Pueblos Indígenas y la Minería. Londres, RU.
- ICMM. (2011). Voluntary Principles on Security and Human Rights: Implementation Guidance Tool (IGT).
- ICMM. (2012). Human rights in the mining and metals industry: Integrating human rights due diligence into corporate risk management processes. London, UK: ICMM.
- ICMM. (2013a). Taller regional del ICMM: Pueblos Indígenas. Bogota, Colombia.
- ICMM (2013b). Indigenous Peoples and Mining Position Statement. London, UK: ICMM.
- IIED. (2001). Abriendo Brecha: Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (Proyecto MMSD). Londres, RU: Earthscan Publications Ltd.
- International Alert. (2005). Conflict-Sensitive Business Practice: Guidance for Extractive Industries. London, UK: International Alert.
- International Association for Public Participation. (n.d.-a). Core Values for the Practice of Public Participation.
- International Association for Public Participation. (n.d.-b). Foundations of public participation. Wollongong, NSW, Australia: Public Participation Spectrum (IAP).
- International Association for Public Participation. (n.d.-c). IAP2 Code of Ethics for Public Participation Practitioners.
- International Finance Corporation (IFC). (2012). Performance Standard 5: Land Acquisition and Involuntary Resettlement. World Bank. Disponible: [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3d82c70049a79073b82cfaa8c6a8312a/PS5\\_English\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3d82c70049a79073b82cfaa8c6a8312a/PS5_English_2012.pdf?MOD=AJPERES)

- Irwin, A., and Wynne, B. (1996). *Misunderstanding Science? The Public Reconstruction of Science and Technology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morrison-Saunders, A., et al. (2014). Strengthening impact assessment: a call for integration and focus. *Impact Assessment and Project Appraisal* 32(1): 2-8.
- Kahn, K., and O'Faircheallaigh, C. (2010a). *Aboriginal Social Impact Assessment Report (Vol. 3)*. Shire of Broome: Kimberley Land Council.
- Kahn, K., and O'Faircheallaigh, C. (2010b). *Kimberley LNG Precinct Strategic Assessment: Indigenous Impacts Report (Vol. 3)*. Broome, WA: Griffith University.
- Kahneman, D., and Tversky, A. (2000). *Choices, Values, and Frames*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kemp, D., and Bond, C.J. (2009). *Mining industry perspectives on handling community grievances: Summary and analysis of industry interviews*. St Lucia, QLD Australia
- Kemp, D., Owen, J., Cervantes, M., Arbelaez-Ruiz, D., y Benavides Rueda, J. (2013). *Escuchando a la ciudad de Cajamarca: Un estudio solicitado por Minera Yanacocha (C.-S. UQ, Trans.)*. Brisbane- Australia: Centre for Social Responsibility in Mining - Sustainable Minerals Institute.
- Klinke, A., and Renn, O. (2002). A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based and Discourse-Based Management. *Risk Analysis*, 22(6), 1071-1094.
- Ley 1437 de 2011 Ver Corte Constitucional, Sentencia T-576 de 2014
- Ley 1682 de 2013.
- Ley 99 de 1993.
- Minerals Council of Australia. (2005). *Enduring Value: The Australian Minerals Industry Framework for Sustainable Development*. Australia: Minerals Council of Australia.
- Mining Policy Research Initiative (MPRI) and International Development Research Centre (IDRC). (2004). *Conflict, Consensus and Dialogue in the Mining Sector Mining and Sustainable Development Series*. Montevideo, Uruguay.
- Moffat, K. (2014). *Building a social licence: Reflections from mining . Minerals Down Under Flagship*.
- More, M. (2005). *The Proactionary Principle*.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. 2011. *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar". A/hrc/17/31*
- Natural Resource Governance Institute. (2014). *La Carta de los Recursos Naturales*.
- OCDE. (2014). *Evaluaciones del desempeño ambiental, COLOMBIA*.
- O'Fairchaellaigh, C. (2000). *Negotiating Major Project Agreements: The Cape York Model*, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies (AIATSIS), Trans.). Canberra: AIATSIS.
- O'Faircheallaigh, C. (2007). "Environmental agreements, EIA follow-up and aboriginal participation in environmental management: The Canadian experience." *Environmental Impact Assessment Review* 27(4): 319-342.
- O'Faircheallaigh, C. (2009). Effectiveness in social impact assessment: Aboriginal peoples and resource development in Australia. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(2), 95-110.
- O'Faircheallaigh, C. (2010). "Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making." *Environmental Impact Assessment Review* 30(1): 19-27.
- Orenstein, M., Fossgard-Moser, T., Hindmarch, T., Dowse, S., Kuschminder, J., McCloskey, P., and Mugo, R.K. (2010). *Case study of an integrated assessment: Shell's North Field Test in Alberta, Canada*. *Impact Assessment and Project Appraisal* 28(2), 147-157.

- Ovalle Bracha, M.L, y Castro de Pérez, Z.N. (2012). Introducción al principio de precaución, en Rodríguez, GA y Páez I.A. *Temas de Derecho ambiental: una mirada desde lo público*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Owen, J.R., y Kemp, D. (2013). Social licence and mining: a critical perspective. *Resources Policy* 38(1), 29-35.
- Owen, J.R., y Kemp, D. (2014). 'Free prior and informed consent', social complexity and the mining industry: Establishing a knowledge base. *Resources Policy*, 41, 91-100.
- Owens, S., Rayner, T., y Bina, O. (2004). New agendas for appraisal: reflections on theory, practice, and research. *Environment and Planning, A*(36), 1943-1959.
- Oxfam Australia. (2010). Guía sobre el consentimiento previo, libre e informado. Victoria, Australia: Oxfam.
- Pardo, L.A. (2014). Una política integral minera desde la perspectiva de un sistema complejo: hacia un modelo alternativo, en Garay, L.J. (Dir), *Minería en Colombia: Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo*. Bogotá: Contraloría General de la República
- Parsons, R., y Moffat, K. (2014). Constructing the Meaning of Social Licence, Social Epistemology: A Journal of Knowledge. *Culture and Policy*, 28(3-4), 340-363.
- PPDDHH y DIH. (2013). *De la violencia a la sociedad de los Derechos: Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034*. AECID y PNUD: Bogotá.
- Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos (2000). Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos. Disponible en: [http://voluntaryprinciples.org/files/principios\\_voluntarios\\_espanol.pdf](http://voluntaryprinciples.org/files/principios_voluntarios_espanol.pdf)
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (2014). *Lineamientos para una política pública en derechos humanos y empresas*, Bogotá.
- Reese, S.R. (2007). The Framing Project: A Bridging Model for Media Research Revisited. *Journal of Communication*, 57, 148–154.
- Renn, O., Klinke, A., y van Asselt, M. (2011). Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis. *AMBIO*, 40, 231–246.
- Rio Tinto. (2013). Why human rights matter? : Rio Tinto.
- Rodríguez Becerra, M. (2014). Appetitos, potenciales y políticas públicas para el área de manejo especial de la Macarena, en *Diálogos sobre el área de manejo especial La Macarena, Encuentro Nación – Territorio*. Bogotá: GIZ
- Rodríguez Garavito, C., y Orduz Salinas, N. (2012). *El movimiento del agua: la represa de Urrá, la consulta previa y los pueblos indígenas*. Bogotá: DeJusticia
- Rudas, G. (2014). Retos y Perspectivas del Ordenamiento Territorial del Área de Manejo Especial de la Macarena, en *Diálogos sobre el área de manejo especial La Macarena, Encuentro Nación – Territorio*, GIZ: Bogotá
- Sánchez, B. (2013). "Derechos humanos, desplazamiento forzado e industrias extractivas en Colombia", ponencia presentada en el Seminario Internacional Minería en Latinoamérica: retos y oportunidades. Universidad de los Andes, Harvard University y El Tiempo. Disponible en [http://economia.uniandes.edu.co/Facultad/eventos\\_y\\_noticias/eventos/2013/Realizados\\_por\\_la\\_Facultad/Mineria\\_en\\_Latinoamerica](http://economia.uniandes.edu.co/Facultad/eventos_y_noticias/eventos/2013/Realizados_por_la_Facultad/Mineria_en_Latinoamerica)
- Sanchez, B., y Urueña, R. (2014). Derechos Humanos, Desplazamiento forzado y desarrollo económico en Colombia: Una mirada a partir del impacto del Derecho internacional en la política local, en *Derechos Humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos*, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política. Buenos Aires: Librería.
- Scottish Human Services Trust. (2005). What is social inclusion? Retrieved 12 December, 2014
- Shand, D., and Arnberg, M. (1996). Background paper. In: OECD, editor. Responsive government: Service quality initiatives. Paris: OECD.
- Silver, H. (2010). Understanding Social Inclusion and Its Meaning for Australia. *Australian Journal of Social Issues*, 4(2), 183 - 211.

- Snyder, R., y Bhavnani, R. (2005). Diamonds, Blood, and Taxes: A revenue-centered framework for explaining political order. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 563-597.
- Stirling, A. (2003). Risk, Uncertainty and Precaution: Some Instrumental Implications from the Social Sciences. In M.L.F. Berkhout, and I. Scoones (Ed.), *Negotiating Change* (pp. 33–76). London: Edward Elgar.
- Strandberg, L. (2010). *La responsabilidad social corporativa en la cadena de valor*. IESE y Catedra la Caixa de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo: Barcelona.
- Tang, S.Y., Tang, C.P., and Lo, C.W.H. (2005). Public Participation and Environmental Impact Assessment in Mainland China and Taiwan: Political Foundations of Environmental Management. *Journal of Development Studies*, 41(1), 1-32.
- The Secretariat for the Voluntary Principles on Security and Human Rights. (2000). Voluntary Principles on Security and Human Rights.
- Thomson, I., y Boutilier, R.G. (2011). The Social Licence to Operate. In P. Darling (Ed.), *SME Mining Engineering Handbook* (pp. 1779-1796). Colorado: Society for Mining, Metallurgy, and Exploration.
- Tratado de Maastrich.
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, octubre 31 de 2014, Rad 1821
- UN. (2007). *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, UN A/HRC/4/18, Ginebra: UN
- UN. (2012). *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación*. UN HR/PUB/12/2, Ginebra y Nueva York: UN.
- UNESCO. (2012). Social Inclusion, Social Transformations, Social Innovation: What role for UNESCO in 2014-2021?. UNESCO.
- UNIFTPA. (2012). Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict: Extractive Industries and Conflict. New York: UN. Disponible: [http://postconflict.unep.ch/publications/GN\\_Extractive\\_Consultation.pdf](http://postconflict.unep.ch/publications/GN_Extractive_Consultation.pdf)
- Van Eeten, M.J.G. (1999). *Dialogues of the Deaf: Constructing New Agendas for Environmental Deadlocks*. Delf University of Technology, The Netherlands: Eburon.
- Vanclay, F. (2003). SIA principles: International Principles For Social Impact Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(1), 5-11.
- Vargas Valencia, F. (2013). Conflictos mineros y conflictos armados: el papel de la minería en transiciones hacia la paz. En: Garay, L. J. (Dir.). *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. Bogotá: Contraloría General de la República. pp. 405-488.
- Whiteman, G. (2009). All My Relations: Understanding Perceptions of Justice and Conflict between Companies and Indigenous Peoples. *Organization Studies*, 30(1), 101-120.
- Woodward, A. and M. Kohli (eds.) (2001) *Inclusions and Exclusions in European Society*. Routledge, London.
- WBCSD (World Business Council for Sustainable Development) (2000). *Corporate Social Responsibility: Making good business sense*, disponible : [www.wbcsd.ch](http://www.wbcsd.ch).
- Zandvliet, L. (2005). Opportunities for Synergy - Conflict Transformation and the Corporate Agenda. In M. Fischer, Gießmann, H., and Schmelzle, B., (Ed.), *Berghof Handbook for Conflict Transformation*. Berlin Berghof Research Center for Constructive Conflict Management - Berghof Foundation.
- Zandvliet, L., and Anderson, M.B. (2009). *Getting it Right: Making Corporate-Community Relations Work*. Sheffield, England: Greenleaf Publishing.

**Anexo I: Procedimientos de investigación y hojas de información del proyecto.**



---

## Promoviendo la inclusión social en la planeación minera nacional: diálogos comunitarios e institucionales para informar la planeación del ordenamiento minero en Colombia

---

### Hoja de Información General de la Investigación

#### Acerca del Proyecto

El Centro para la Responsabilidad Social en la Minería (CSR M, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Queensland (UQ), Australia, con Fondos de la Fundación Ford, está implementando un proyecto de investigación aplicada (**el Proyecto**) para promover la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación del ordenamiento de la actividad minera en Colombia.

El Proyecto busca apoyar a algunas organizaciones étnicas en el análisis y, de ser aplicable, formulación de respuestas frente al Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM). Esto se hará facilitando espacios de diálogo interno entre organizaciones étnicas respecto al PNOM, así como intercambiando conocimientos y experiencias, y ofreciendo insumos analíticos sobre el PNOM.

#### El Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM)

La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), adscrita al Ministerio de Minas y Energía de Colombia, ha formulado y adoptado el PNOM (resolución 256 de junio de 2014)<sup>1</sup>. Este es un plan de mediano plazo, de carácter indicativo, que define lineamientos para la organización de la actividad minera. Según el PNOM estos se orientan a *“contar con una actividad [minera] responsable, entendida como aquella que es viable técnicamente, se realiza en condiciones de legalidad y formalidad, minimiza las externalidades negativas al medio ambiente y a la sociedad, y promueve el desarrollo económico y*

*social de largo plazo del territorio donde se localiza”*<sup>2</sup>.

El PNOM propone los siguientes ejes de acción (ver Lineamientos PNOM):

- Resolver problemas de coordinación (o alineación) a nivel territorial y de usos del suelo, entre el sector minero y el Sistema Nacional Ambiental, y entre la actividad minera y las comunidades.
- Optimizar la estructura de la industria y efectuar una regulación integral y coherente.
- Disponer de información para la toma de decisiones sobre desarrollos mineros y transparencia en el seguimiento del quehacer de la industria, así como de capacidades técnicas y profesionales para el desarrollo de la actividad minera y de sistemas de innovación regional.

#### El Proyecto

Este **Proyecto** busca promover la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación del ordenamiento minero. Para esto prestará apoyo independiente y gratuito a las organizaciones étnicas participantes y buscará espacios de interlocución con las entidades del gobierno involucradas con el PNOM.

Es importante aclarar que el proceso de formulación del PNOM al interior del gobierno no incluyó recolección de insumos de los grupos étnicos, ni espacios específicos para presentarles propuestas preliminares que permitieran un diálogo o una construcción colectiva del PNOM. La inclusión social en la planeación del sector minero, objetivo que

---

<sup>1</sup> PNOM:

[http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\\_Minero/2014/PNOM\\_Lineamientos.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/PNOM_Lineamientos.pdf)

**Resolución 256 de 2014:**

[http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/0256\\_2014.PDF](http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/0256_2014.PDF)

---

<sup>2</sup> [http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\\_Minero/2014/PNOM\\_Lineamientos.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/PNOM_Lineamientos.pdf)

persigue el presente Proyecto de la UQ, requiere que se estructuren e implementen, de manera oportuna, mecanismos para incluir las perspectivas de los grupos étnicos y otras comunidades en los planes, instrumentos de planeación y políticas del sector, antes de su adopción.

El elemento principal de este Proyecto es apoyar los procesos internos de diálogo de algunas organizaciones étnicas, para familiarizarse con el PNOM, analizarlo e identificar las respuestas más apropiadas de acuerdo con las prioridades estratégicas de cada organización, siempre a partir del hecho de que la formulación del PNOM no buscó insumos de dichas organizaciones.

El proyecto también busca interactuar con organismos del gobierno para promover reflexión y acciones concretas en torno a la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación del sector minero.

Mientras que el Proyecto se enfoca en el PNOM, dado que el futuro Plan Nacional de Desarrollo Minero (PNDM) se encuentra en formulación, este Proyecto ofrece oportunidades para identificar necesidades o prioridades relevantes en ese u otros ámbitos de planeación más amplios.

El Proyecto persigue los siguientes objetivos:

1. Entender los factores del contexto que resultan relevantes para la inclusión de los grupos étnicos en la planeación de la minería en Colombia.
2. Proveer insumos que faciliten el diálogo y análisis interno entre las organizaciones étnicas participantes en el Proyecto, respecto al PNOM.
3. Proveer insumos que faciliten la incidencia de las organizaciones étnicas participantes en el proceso de planeación del ordenamiento minero.
4. Intercambiar experiencias y conocimientos internacionales relevantes sobre la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación del sector extractivo.
5. Propiciar espacios de reflexión en el gobierno colombiano respecto a la inclusión social y a la adecuación cultural de los instrumentos de planeación, políticas y planes del sector minero.
6. Promover acciones concretas por parte del gobierno orientadas a la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación del ordenamiento minero.

#### **Componentes del Proyecto**

El Proyecto tiene ocho componentes principales:

Análisis del Contexto: Se comenzará produciendo un análisis del contexto y un mapa de actores, instituciones y procesos relevantes para guiar la articulación efectiva del Proyecto y sus comunicaciones.

Proceso para concertar la articulación de la perspectiva de las organizaciones étnicas: Se invitará al liderazgo de un grupo pequeño de organizaciones étnicas a participar en este Proyecto. Se concertará con las organizaciones étnicas interesadas el proceso de diálogo y los mecanismos para articular sus perspectivas. Este paso tiene el fin de buscar asegurar que el contenido y diseño del **Proyecto** estén alineados con las necesidades e intereses estratégicos de las organizaciones étnicas participantes.

Establecimiento de Grupos Interlocutores: se formarán dos grupos pequeños de interlocutores voluntarios/as para prestar orientación durante el Proyecto, y para potenciar su impacto:

- Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas: estará conformado por líderes y lideresas de las organizaciones étnicas participantes. Su función es asegurar el alineamiento del Proyecto con las metas estratégicas y perspectivas de las organizaciones étnicas participantes.
- Grupo Interlocutor del Proyecto: con representación de un sub-grupo de participantes del Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas, la Universidad de Queensland, el Gobierno Colombiano (identificados de mutuo acuerdo con el Comité Interlocutor de las Organizaciones Étnicas), la Fundación Ford y otras organizaciones relevantes. Su papel es dar asesoría al Proyecto para maximizar su impacto.

Diálogo: Es el componente clave del Proyecto. Está dirigido a apoyar el análisis del PNOM por parte de las organizaciones étnicas participantes para fortalecer entendimientos respecto a las principales áreas temáticas, intereses compartidos y diferenciados, preocupaciones y necesidades, vacíos temáticos, así como propuestas respecto al ordenamiento minero. En este proceso el proyecto ofrecerá insumos analíticos y experiencias internacionales relevantes.

**Nota: Este proceso de diálogo no debe confundirse, en ningún momento, con un proceso de consulta previa o socialización oficial para el PNOM. El equipo del proyecto es completamente independiente del gobierno colombiano y no recibe**

**financiación alguna del mismo. La participación en este proyecto no garantiza que las perspectivas étnicas sean incluidas en la planeación del ordenamiento minero por parte del gobierno, aunque sí busca el fortalecimiento técnico de los procesos comunitarios de posicionamiento frente al sector.**

Entrevistas: se llevarán a cabo entrevistas con líderes/lideresas y expertos/as con el fin de conocer su opinión y sugerencias sobre aspectos metodológicos, temáticos y estratégicos del Proyecto.

Análisis Crítico del PNOM: se creará un documento de crítica constructiva del PNOM desde el punto de vista de la inclusión social, con insumos de expertos/as de la Universidad de Queensland y expertos/as colombianos/as.

Informes Públicos: el Proyecto producirá por lo menos un informe público con los resultados de la fase de diálogo (previamente aprobado por el Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas), y un informe final con las reflexiones y hallazgos del Proyecto en su totalidad.

Otras Actividades de Participación y Comunicación: El Proyecto efectuará actividades de relacionamiento y comunicación con diversos actores sociales (como organizaciones de sociedad civil, organizaciones étnicas, dependencias gubernamentales, especialistas y académicos entre otros). Esto con el fin de promover los hallazgos del proceso de diálogo, y de apoyar la incidencia de las organizaciones étnicas participantes en la planeación del ordenamiento minero. Cuándo, cómo y con quién será concertado con las organizaciones étnicas participantes en el Proyecto.

#### **Cronograma**

El cronograma del Proyecto está sujeto a la disponibilidad del liderazgo de las organizaciones étnicas participantes.

- Análisis del Contexto: De diciembre de 2013 a junio de 2014.
- Proceso de concertación con las organizaciones étnicas (etapa de concertación): Inició en febrero de 2014 y está en curso.
- Establecimiento de Grupos Interlocutores: Inició en marzo de 2014 y está en curso.
- Diálogo: Antes del 28 de Febrero de 2015. El cronograma de diálogo específico se concertará con los liderazgos de las organizaciones étnicas.
- Entrevistas: Durante la duración del Proyecto.

- Análisis crítico del PNOM: se producirá previo al proceso de diálogo, de manera que pueda ser un insumo para el mismo.
- Informes sobre el proceso de diálogo: los borradores para comentarios estarán disponibles un mes tras la implementación de los procesos de diálogo y las versiones finales se producirán tras la retroalimentación del Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas.
- Otras Actividades de Participación y Comunicación: durante la duración del proyecto.
- Informe Final: Un último informe público acerca de todo el proceso se producirá después de la finalización del Proyecto en abril de 2015.

#### **Sobre el proceso de diálogo**

El Proyecto busca promover un espacio de análisis y diálogo, en el que representantes de las organizaciones étnicas puedan intercambiar ideas e identificar temas y abordajes estratégicos para la protección de sus derechos y perspectivas en el contexto del ordenamiento minero.

Este proceso:

1. Es interno de las organizaciones étnicas y en ningún momento puede interpretarse como una consulta y consentimiento previo libre e informado para el PNOM o una socialización oficial del mismo. El proyecto no busca sustituir a los organismos del gobierno en las labores necesarias para la inclusión social.
2. Es facilitado por la Universidad de Queensland y sus colaboradores/as en Colombia, quienes son independientes de los organismos a cargo de la formulación del PNOM y son financiados por la Fundación Ford.
3. Se diseña con orientación de los Grupos Interlocutores.
4. Está sujeto a la voluntad de los/as representantes de las organizaciones étnicas participantes y respeta los requerimientos de confidencialidad que estas expresen.
5. No ofrece garantías respecto al accionar del gobierno, pues es completamente independiente del mismo. La participación en el diálogo ofrece apoyo a las organizaciones étnicas en consolidar posiciones y propuestas respecto al ordenamiento minero, pero no garantiza que estas sean incluidas en los planes gubernamentales y no sustituye los procesos de socialización, consulta, o consentimiento previo, libre e informado.

#### **Sobre los informes del Proyecto**

Este Proyecto se basa en principios de transparencia y apertura, siempre respetando la necesidad de

confidencialidad y privacidad de los/as participantes. Por ello se garantiza que sólo las opiniones que estos/as desean compartir externamente sean publicadas.

Cada informe pasará por un proceso interno de revisión. En el caso del informe sobre los resultados del diálogo de las organizaciones étnicas, este será ofrecido para comentarios al Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas. El informe final del Proyecto se compartirá con ambos Grupos Interlocutores y con expertos/as en la materia de inclusión social en el sector minero, para comentarios previos a la publicación.

Los informes públicos tienen como objetivos:

1. Proporcionar un registro fidedigno de las actividades y hallazgos de este proceso de diálogo.
2. Ofrecer insumos para promover la inclusión social en el ordenamiento minero.
3. Promover la reflexión sobre la formulación de planes, políticas e instrumentos de planeación socialmente incluyentes.

#### **Contactos**

Diana Arbeláez-Ruiz, Encargada del Proyecto  
Investigadora y Gerente de Investigación para  
Latinoamérica  
Centro para la Responsabilidad Social en la Minería  
Sustainable Minerals Institute  
The University of Queensland  
Brisbane, QLD, 4072 AUSTRALIA

**Email:** [d.arbelaezruiz@uq.edu.au](mailto:d.arbelaezruiz@uq.edu.au)  
**Skype:** [diana.arbelaez.ruiz](#)  
**Celular Colombia:** +57 313 335 9345

Australia:  
Tel: +61 7 3346 4008 | Fax: +61 7 3346 4045 |  
Celular: +61 425 831 864

---

## Promoviendo la inclusión social en la planeación minera nacional: diálogos comunitarios e institucionales para informar la planeación del ordenamiento minero en Colombia

---

### Hoja de Información para el Taller de Debate sobre el Plan Nacional de Ordenamiento Minero

Esta hoja de información debe leerse conjuntamente con la Hoja de Información General de la Investigación.

#### El Taller

Entre las actividades del proyecto se encuentra la elaboración de una crítica constructiva del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM), basada en las perspectivas de expertos y expertas en temas de inclusión social en el sector extractivo.

El PNOM, un documento de carácter indicativo que ofrece lineamientos generales, es una de las herramientas del gobierno central de Colombia para el ordenamiento minero, fue elaborado por la Unidad de Planeación Minero Energética y adoptado por la misma por resolución 256 de 2014. Ver:

#### PNOM:

[http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\\_Minero/2014/PNOM\\_Lineamientos.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/PNOM_Lineamientos.pdf)

#### Resolución:

[http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/0256\\_2014.PDF](http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/0256_2014.PDF)

El equipo de CSR en Australia ya ha realizado un taller interno en el que se identificaron elementos para una crítica constructiva del PNOM.

Para el presente taller, en colaboración con el Instituto Pensar, CSR invita a un grupo pequeño de especialistas de Colombia a una sesión cerrada de discusión que contribuya a esta crítica constructiva del PNOM. La crítica tendrá un carácter predominantemente académico y se hará pública. Sus principales objetivos son, en primer lugar, ofrecer un insumo académico para las organizaciones étnicas involucradas en el proyecto, y en segundo lugar, contribuir más ampliamente a debates sobre inclusión social en el ordenamiento

minero. **En ningún momento esta crítica pretenderá ofrecer perspectivas de las organizaciones étnicas.**

Los y las participantes recibirán un borrador del informe, previo a su publicación, de manera que puedan ofrecer retroalimentación y comentarios.

#### ¿Cuánto durará el taller?

El taller durará medio día.

#### ¿Qué se hará con la información?

La información recogida en el taller será registrada en notas detalladas, y en grabaciones de audio, que no identificarán a los participantes. Se analizarán las notas con el fin de identificar los principales mensajes.

Estos mensajes se incluirán en el documento público de crítica constructiva del PNOM. Previo a la publicación de este documento, se proveerá un borrador a quienes participaron para que puedan dar sus comentarios y correcciones. Posteriormente el informe se hará público.

#### Confidencialidad y Anonimidad

El taller incluye a varios participantes, por lo cual **no es posible participar de manera confidencial**. Por el mismo motivo **no es posible ofrecer completa anonimidad**. Sin embargo, los investigadores manejarán las notas e información del taller de manera confidencial y solo se hará público el reporte resultante. Quienes participen en este debate serán listados/as como contribuyentes del documento de crítica constructiva, bien sea por nombre y afiliación institucional, únicamente nombre, o como 'anónimo' dependiendo de su preferencia.

---

### Hoja de Información para el Taller de Análisis Crítico del PNOM

Esta hoja de información debe leerse conjuntamente con la Hoja de Información General del Proyecto.

#### ¿Cómo se almacenará la información?

Ninguna información recogida en el taller registrará los nombres de quienes ofrecieron cada perspectiva particular. Asimismo, toda la información recogida en el taller será guardada y mantenida en forma segura por los investigadores y en última instancia almacenada en la Universidad de Queensland, en archivos protegidos con contraseña.

#### ¿La participación será obligatoria?

**La participación en este estudio es voluntaria y usted puede retirarse sin perjuicio, en cualquier momento.** Si un participante retira su consentimiento, toda la documentación de la investigación asociada a éste será destruida.

#### ¿La participación será remunerada?

**La participación es completamente voluntaria y no remunerada.**

#### ¿Se conocerán los resultados del estudio?

Sí. Los resultados del estudio del cual este taller forma parte se presentarán en un informe final, tras la culminación del estudio, en abril de 2015 y habrá un informe provisional después de la fase de diálogo. A los participantes del estudio se les informará de los resultados de la investigación mediante la publicación de los resultados clave.

#### ¿Los participantes podrán dialogar con alguien sobre el estudio?

Este estudio se adhiere a los Lineamientos del proceso de revisión de ética de La Universidad de Queensland y a la Declaración Nacional sobre la Conducta Ética en Investigación en Seres Humanos (**aprobación #2013001574**). Los participantes pueden discutir su participación en este estudio con cualquiera de los investigadores de CSRМ involucrados en el mismo (ver información de contacto más abajo). Si desea comunicarse con un oficial de la Universidad que no formó parte del estudio, deberá contactarse con la Oficina de Ética de La Universidad de Queensland al +61 7 3365 3924.

#### ¿Qué es necesario para participar?

Si usted desea participar por favor previo al taller revise los contenidos del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (veinte páginas). Ver: [http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\\_Minero/2014/PNOM\\_Lineamientos.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/PNOM_Lineamientos.pdf). Así mismo, confirme su asistencia antes del miércoles 13 de noviembre de 2014 a Diana Arbeláez-Ruiz (líder del proyecto, [d.arbelaezruiz@uq.edu.au](mailto:d.arbelaezruiz@uq.edu.au)).

#### Contactos

Diana Arbeláez-Ruiz, Encargada del Proyecto Investigadora y Gerente de Investigación para Latinoamérica  
Centro para la Responsabilidad Social en la Minería  
Sustainable Minerals Institute  
The University of Queensland  
Brisbane, QLD, 4072 AUSTRALIA

**Email:** [d.arbelaezruiz@uq.edu.au](mailto:d.arbelaezruiz@uq.edu.au)

**Skype:** [diana.arbelaez.ruiz](https://www.skype.com/people/diana.arbelaez.ruiz)

**Celular Colombia:** +57 313 335 9345

Australia:

Tel: +61 7 3346 4008 | Fax: +61 7 3346 4045 |

Celular: +61 425 831 864

## Formulario de Consentimiento

**Título del Proyecto:** Promoviendo la inclusión social en la planeación minera nacional: diálogos comunitarios e institucionales para informar la planeación del ordenamiento minero en Colombia

**Investigadora:** Diana Arbeláez –Ruiz, Centro para la Responsabilidad Social en Minería, La Universidad de Queensland.

1. Yo.....(por favor en letra de imprenta) doy mi consentimiento para formar parte en el proyecto de investigación titulado *Promoviendo la inclusión social en la planeación minera nacional: diálogos comunitarios e institucionales para informar la planeación del ordenamiento minero en Colombia*, que está siendo dirigido por el Centro para la Responsabilidad Social en Minería de La Universidad de Queensland.
2. La investigadora me ha explicado los métodos de la investigación, los cuales pueden incluir entrevistas (cara a cara o telefónicas), reuniones y talleres.
3. Entiendo el tipo de información que será recolectada, la cual incluirá mis opiniones sobre la inclusión de las perspectivas étnicas en instrumentos de planeación, planes y políticas públicas del sector minero colombiano.
4. He sido informado/a de que la información que proporcione será capturada en cuadernos y posiblemente en máquinas de grabación, y que será guardada en un lugar seguro. Entiendo que la información que proporcione puede ser utilizada para publicaciones académicas y para reportes públicos.
5. Entiendo que puedo retirar mi consentimiento a participar en el proyecto de investigación en cualquier momento. No será penalizado/a de ninguna forma por la investigadora por retirar mi consentimiento.
6. Entiendo que ningún pago individual me será hecho por participar en el proyecto de investigación.
7. Acedo a estar involucrado/a en dicho proyecto de investigación como participante. He leído la hoja de información general del proyecto, y la hoja específica al componente en el que participo, **señalada con una X**:  Etapa de concertación/  Grupo interlocutor/  Entrevista/  Taller, y entiendo la naturaleza de la investigación y mi rol en ella.
8. Solicito que los reportes de la investigación me listen entre los participantes como (marcar con una X):  
 Anónimo/  Solo por nombre/  Nombre y Afiliación Institucional.

Firmar..... Fecha.....

### Para ser diligenciado por la investigadora:

Yo, Diana Arbeláez-Ruiz, certifico que he explicado el método del proyecto de investigación

a:.....

Firmar..... Fecha.....