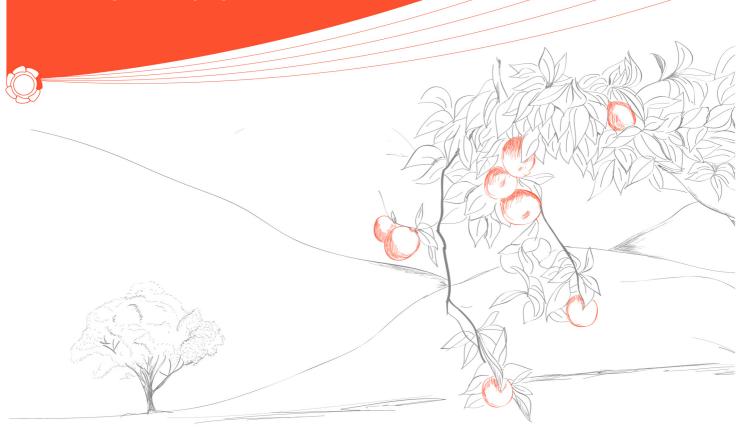
# JORNADA DE TRABAJO: POLÍTICA MINERA, DERECHOS Y TERRITORIO

SANTANDER DE QUILICHAO, CAUCA, COLOMBIA, 13-15 DE MARZO DE 2015

## **MEMORIAS**

**MAYO DE 2015** 







En colaboración con





Agradeciendo el apoyo de



#### Elaboración de Memorias

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

Andreé Viana Garcés, Consultora del Proyecto.

#### Sobre estas memorias

Aquí se resumen las ponencias y debates que tuvieron lugar en la jornada de trabajo titulada *Política Minera, Derechos y Territorio*, realizada entre el 13 y el 15 de marzo de 2015 en Santander de Quilichao, Cauca, Colombia. La jornada incluyó momentos autónomos y de discusión de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca y la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca. Los resultados de esas discusiones han sido documentados separadamente por las dos organizaciones. Esta jornada de trabajo formó parte de un proyecto liderado por University of Queensland y financiado por la Fundación Ford, que buscó promover la reflexión y acciones concretas hacia la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación del sistema minero colombiano.

#### **Equipo del Taller**

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

Andrée Viana Garcés, Consultora del Proyecto.

Camila Rivera González, Relatora.

Juliana García, Coordinación Logística, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (**ACIN**), Secretaría de Planeación ACIN.

#### **Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas Participantes del Proyecto**

Alcibiades Escue Musicue, representante de ACIN en el grupo interlocutor, Secretario de Planeación ACIN.

Marco Fidel Mosquera, representante de ACIN en el grupo interlocutor, Coordinador Secretaría de Planeación ACIN.

Felix Manuel Banguero, representante del Plan Nacional de Comunidades Negras (**PCN**) en el grupo interlocutor.

Víctor Hugo Moreno Mina, representante de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) en el grupo interlocutor, representante legal de ACONC.

#### Sobre el Proyecto Promoviendo la inclusión social en la planeación minera nacional

El proyecto buscó promover el debate y acciones concretas hacia la inclusión social en la planeación del sistema minero colombiano. Se enfocó en ofrecer insumos y fomentar el debate sobre la inclusión de las perspectivas étnicas en la política y planes públicos mineros. El proyecto apoyó a algunas organizaciones étnicas en el análisis y, de ser aplicable, formulación de respuestas frente al Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM). Su principal componente fue 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. El proyecto además buscó espacios de interlocución con las entidades del gobierno involucradas con el PNOM.

#### **Equipo del Proyecto**

- Diana Arbeláez-Ruiz, Líder del Proyecto, Investigadora y Gerente de Investigación para Latinoamérica, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.
- Gladys Jimeno Santoyo, Asesora Técnica del Proyecto, Programa de Derechos Humanos, USAID, Colombia.
- Andrée Viana Garcés, Consultora del Proyecto.
- Cristina Echavarría, Consultora del Proyecto.
- Profesor Saleem Ali, Director, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.
- Dr Daniel Franks, Deputy Director, Strategy and Minerals Policy, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.
- Dr Jo-Anne Everingham, Senior Research Fellow, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.
- Armando de la Flor Olavide, Analista de Investigación, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas Participantes (ver arriba)

#### **Agradecimientos**

El equipo de trabajo, extiende su agradecimiento a quienes generosamente ofrecieron presentaciones, intercambiaron perspectivas y enriquecieron las conversaciones durante la jornada de trabajo aquí documentada. Muchas personas viajaron largas distancias para participar en esta actividad y valoramos su esfuerzo y su tiempo inmensamente.

Agradecemos la colaboración de los equipos de ACIN y ACONC en la organización y realización de esta jornada de trabajo. Además de los arriba nombrados, apreciamos los esfuerzos de Paula Mulato (Asistente de ACONC), de la Sra. Berilia Suarez, Gerente de la Cooperativa Multiactiva Esfuerzo Y Fruto De Afrocolombianos (COMEFA) por la organización del lugar del evento y la alimentación ofrecida por las mujeres de COMEFA.

Diana Arbeláez-Ruiz, líder del proyecto, agradece el apoyo financiero de la Fundación Ford que hizo posible este Taller y los aportes que a este proyecto han hecho desde sus etapas tempranas las asesoras Gladys Jimeno Santoyo, del Programa de Derechos Humanos de USAID en Colombia y Cristina Echavarría, en su papel como consultora del proyecto. Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente reflejan las de la Fundación Ford.

#### **Advertencia**

Las perspectivas aquí expresadas corresponden a los y las ponentes y participantes del Conversatorio, y no representan las posiciones del Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, el Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

Este informe solo debe usarse para propósitos de debate académico y no compromete la responsabilidad de The University of Queensland, sus dependencias, sus empleados o el equipo del Conversatorio.

#### **Ponentes**

Listados según el orden de las ponencias. La afiliación institucional se indica con vigencia a la fecha de la jornada de trabajo.

Marco Fidel Mosquera	Secretaría de Planeación, ACIN
Felix Manuel Banguero	PCN
Anónimo	
Andrée Viana Garcés	Consultora del Proyecto, Investigadora, Instituto Pensar, Universidad Javeriana.
Fernando Vargas Valencia	Abogado
Diana Arbeláez-Ruiz	Centro para la Responsabilidad Social en la Minería
Guillermo Rudas Lleras	Economista

#### **Participantes**

A continuación se listan quienes tomaron parte en esta jornada de trabajo, contribuyendo a las discusiones que aquí se documentan. El hecho de que las personas sean listadas refleja su participación en la jornada pero no indica que se suscriban a todas las perspectivas aquí plasmadas.

En esta sección se incluyen los nombres (y/o afiliaciones institucionales) de los y las participantes que así lo autorizaron y las demás personas se listan como anónimo(a).

Eliberto Secuel

Erneley Carabalí

Marcela Valdez

Alcibiades Escue, ACIN

Clara Ávila, ACIN

Víctor Hugo Moreno, ACONC

Clemencia Fory, Consejo Comunitario Río la Quebrada

Francisco Lucumí, ACONC

Ivan Ayala, ACONC

Mary Isabel Hinestroza, ACONC

Nelson Valencia, Cabildo Canoas

Oliad Troches, Cabildo Nasa Corinto
Pablo Mina, ACONC
Rosalba Velasco, ACIN
Rossana Mejia, ACONC
Sabino Lucumí, ACONC
Yamileth Lasso, Consejo Comunitario Pilamo
Anónimo(a)

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

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

En CSRM, 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 construidos a la medida, y coordinamos actividades educacionales y talleres prácticos. Estos tres elementos hacen que CSRM esté en contacto con los actores sociales y refuerzan nuestra posición a la vanguardia de la política y los nuevos desarrollos.

#### **Siglas**

ACIN Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca

ACONC Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca

ANM Agencia Nacional de Minería

CRIC Consejo Regional Indígena del Cauca

CSRM Centro para la Responsabilidad Social en la Minería

EIA Estudio de Impacto Ambiental

PCN Plan de Comunidades Negras

PND Plan Nacional de Desarrollo

PNOM Plan Nacional de Ordenamiento Minero

SMI Sustainable Minerals Institute

UQ Universidad de Queensland

ZMCN Zonas Mineras de Comunidades Negras

ZMI Zonas Mineras Indígenas

#### **Tabla de Contenidos**

1.	INTRODUCCIÓN	1
	.1. CONTEXTO – EL PROYECTO	1
	.2. Sobre la Jornada de Trabajo	1
	Objetivos	1
	Metodología	2
	Estructura	2
PR	MER DÍA. VIERNES 13 DE MARZO DE 2015.	3
2.	APERTURA	2
3. DE	DIAGNÓSTICOS REGIONALES SOBRE LA MINERÍA, LOS DERECHOS Y EL TERRITORIO: LEC DE ACIN, ACONC Y PCN	
	.1. Contexto Regional: Minería, derechos y territorio – ACIN. Ing. Marco Fidel Mosquera ecretaría de Planeación, ACIN.	-
	Importancia del territorio para el pueblo indígena Nasa	
	Conflictos que han ocurrido en el territorio	
	Inventario sobre la actividad minera en el Norte del Cauca	
	Problemáticas que emergen de la minería	
	Posiciones y actividades de autonomía del pueblo Nasa	
	.2. CONTEXTO REGIONAL: MINERÍA, DERECHOS Y TERRITORIO – ACONC. MAYOR FELIX MANUEL BANG	
	IIEMBRO DE PCN, JUNTO CON PRESENTADOR ANÓNIMO	8
4.	INSUMOS ANALÍTICOS SOBRE LEGISLACIÓN, POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE PLANEAC	IÓN
RE	EVANTES AL SISTEMA MINERO	8
	.1. Mapa de un sistema minero incompleto. Andrée Viana, Consultora del proyecto de UQ	.,
	IVESTIGADORA, INSTITUTO PENSAR, UNIVERSIDAD JAVERIANA	
	El principio democrático y la producción jurídica	
	Constitución ambiental	11
	Constitución Étnica	11
	.2. TAXONOMÍA DE LAS CATEGORÍAS DE MINERÍA. FERNANDO VARGAS VALENCIA	13
	Evolución histórica de las normas	13
	Propiedad Formal vs Accesión	
	Recorrido normativo	
	Minería formal e informal y prohibida	
	Categorías que se quedan por fuera	
	Desajustes constitucionales de la actividad minera	
	.3. Análisis crítico del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM) desde la Perspecti	
	ICLUSIÓN SOCIAL. DIANA ARBELÁEZ-RUIZ, CENTRO PARA LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA MINERÍA,	WAL EX
	NIVERSITY OF QUEENSLAND.	10
	Contexto: El proyecto	
	Objetivos	
	Metodología	
	Autoras	19 20

Analistas Contribuyentes	20
Carácter del análisis	20
El Plan Nacional de Ordenamiento Minero	20
Importancia de la Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicas	21
Una lectura Inicial del Plan Nacional de Ordenamiento Minero desde la Inclusión Social	21
Comentarios y Preguntas	24
SEGUNDO DÍA. SÁBADO 14 DE MARZO DE 2015	25
5. REFLEXIONES DE LAS ORGANIZACIONES ÉTNICAS PARTICIPANTES	25
5.1. ESPACIO DE DIÁLOGO AUTÓNOMO DE ACIN Y ACONC, DOCUMENTADO DE FORMA AUTÓNOMA	25
6. INSUMOS ANALÍTICOS SOBRE LEGISLACIÓN, POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	
RELEVANTES AL SISTEMA MINERO (CONTINUACIÓN)	
6.1. Una lectura complementaria sobre inclusión social en el PNOM, Guillermo Rudas Lleras	25
Vacíos de cobertura	25
Contenidos del PNOM que son relevantes a los problemas del sistema minero	26
Contraste entre las propuestas del PNOM y las posiciones del resto de la institucionalidad	
minera	29
Recomendaciones	29
Sesión de Preguntas y Respuestas	30
7. COMENTARIOS FINALES	31
REFERENCIAS	32
ANEXO 1 – PROCEDIMIENTOS DE ÉTICA EN LA INVESTIGACIÓN	33
ANEXO 2 – PROGRAMA DE LA IORNADA DE TRABAJO	43

#### 1. Introducción

Esta jornada de trabajo de dos días y medio ofreció un espacio de diálogo para miembros de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) en torno a temas de minería, derechos y territorio. Este fue un espacio complementario a los procesos de diálogo existentes, de largo plazo, en los que participan ambas organizaciones. Los temas cubiertos en las ponencias se eligieron de mutuo acuerdo con los miembros del grupo interlocutor del proyecto, el cual incluye representantes de ACIN, ACONC y el Programa de Comunidades Negras (PCN). La jornada incluyó la entrega de insumos de investigación preparados por el equipo del proyecto y ponencias preparadas por expertos/as colombianos/as con motivo de este encuentro.

#### 1.1. Contexto – El proyecto

El Proyecto en el marco del cual se realizó la jornada de trabajo busca apoyar a las organizaciones étnicas participantes en el análisis y, de ser aplicable, formulación de respuestas frente al Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM) y otros instrumentos de planeación y política pública relevantes al sistema minero. 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 las organizaciones étnicas participantes, 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.

#### 1.2. Sobre la Jornada de Trabajo

#### **Objetivos**

- Propiciar un espacio complementario para el diálogo interno entre las organizaciones étnicas participantes respecto a temas de política y planeación minera, derechos y territorio.
- Intercambiar experiencias y conocimientos sobre procesos regionales, nacionales e internacionales relevantes a la política y planeación minera, los derechos y los territorios con un enfoque de inclusión social.
- Propiciar discusiones y fomentar vínculos colaborativos sobre las maneras más apropiadas para promover la inclusión de las perspectivas étnicas en la política y planeación del sistema minero en Colombia.

#### Metodología

Esta jornada de trabajo se diseñó en concertación con el grupo interlocutor de as organizaciones étnicas participantes, que cuenta con representantes de ACIN, ACONC y PCN, y en colaboración con expertas en temas de inclusión social y derechos humanos en Colombia. Los métodos implementados son consistentes con los procedimientos y requerimientos de ética en la investigación de la UQ (ver procedimientos y hojas de información en el Anexo 1).

La jornada de trabajo contó con 35 participantes de comunidades indígenas y negras del Norte del Cauca. Hubo representación equitativa de comunidades indígenas y negras, y treinta por ciento de los participantes fueron mujeres. Los y las participantes fueron convocados/as por ACIN y ACONC/PCN.

Las actividades se estructuraron como se explica a continuación y por la duración de la jornada, a excepción de los momentos autónomos, las ponencias y debates fueron documentados para luego elaborar esta compilación.

#### **Estructura**

La jornada que aquí se resume se organizó en torno a cuatro ejes temáticos (ver programa en el Anexo 2), documentados como sigue:

Eje Temático	Documentado en
Diagnósticos regionales sobre la minería, los derechos y el territorio: lecturas desde ACIN, ACONC y PCN	Sección 2.
Insumos analíticos sobre legislación, políticas e instrumentos de planeación relevantes al sistema minero:	Sección 3.
Mapa de la normativa en la intersección entre los derechos étnicos y la actividad minera	Sección 3.1.
Análisis de las diferentes tipologías de la minería	Sección 3.2.
Análisis críticos sobre el PNOM	Sección 3.3. Sección 4.1
Reflexiones de las organizaciones étnicas participantes	Documentos producidos por ACIN y ACONC
Hojas de Ruta	
Hoja de ruta ACIN	Documentada por ACIN
Hoja de ruta ACONC/PCN	Documentada por ACONC
Propuestas de colaboración con el proyecto/ Universidad de Queensland	Documentadas por ACIN y ACONC.

Estos temas se exploraron por medio de ponencias con sesión de preguntas y respuestas, así como con espacios de diálogo autónomo e interinstitucional.

#### PRIMER DÍA. VIERNES 13 DE MARZO DE 2015.

#### 2. Apertura

Representantes de ACIN, ACONC ofrecieron palabras de bienvenida para los y las participantes y para el equipo del proyecto de la Universidad de Queensland.

Diana Arbeláez-Ruiz de la Universidad de Queensland explicó el proyecto dentro del cual se desarrolla el taller y los procedimientos y programa del taller (ver Anexos 1 y 2).

# 3. Diagnósticos regionales sobre la minería, los derechos y el territorio: lecturas desde ACIN, ACONC y PCN

## 3.1. Contexto Regional: Minería, derechos y territorio – ACIN. Ing. Marco Fidel Mosquera<sup>1</sup>, Secretaría de Planeación, ACIN.

El ponente discutió las principales problemáticas relacionadas con la actividad minera que existen en el territorio Nasa. Para esto cubrió los siguientes temas:

- Importancia del territorio para el pueblo indígena Nasa.
- Conflictos que han ocurrido en el territorio.
- Inventario sobre la actividad minera en el Norte del Cauca.
- Problemáticas que emergen de la minería.
- Posiciones y actividades de autonomía del pueblo Nasa.

A continuación se resumen los principales puntos de esta presentación.

#### Importancia del territorio para el pueblo indígena Nasa

El territorio es en donde se realizan los sueños y mandatos para defender la vida. Los pueblos indígenas necesitan el territorio para ser indígenas y el territorio Nasa debe ser controlado en lo ambiental, económico, político y social, desde las comunidades y su derecho propio, evitando que se que se haga daño a la comunidad y su territorio. La comunidad debe proteger la vida en el territorio desde lo cultural y lo espiritual, no solo velando por la vida humana sino por los demás seres vivos.

El territorio ancestral incluye tanto los resguardos como las tierras anteriormente llamadas coloniales. Actualmente recoge 20 resguardos y cabildos, y ocho municipios. El territorio incluye áreas en las que hay interacción con otras comunidades como la Afro-descendiente. Es un territorio extenso que paulatinamente se ha ido perdiendo como resultado de los procesos colonizadores. La

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Para su presentación ponente utilizó información incluida en el documento de ACIN titulado *La Minería en Territorios Indígenas – base para la elaboración de lineamientos de política minera en territorios indígenas,* elaborado por Martha Elena Montaño, 2014

Figura 1 representa el territorio incluyendo en azul las áreas en donde hay interacción con otras comunidades.

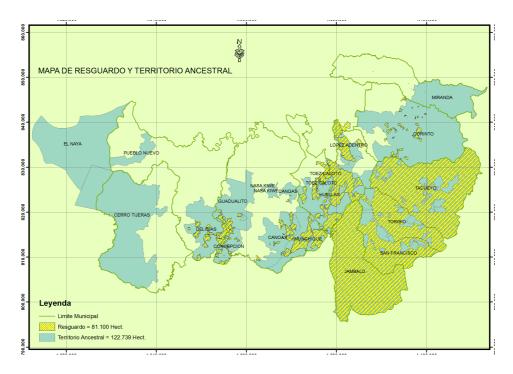


Figura 1. Diapositiva número 2 de la presentación realizada por ACIN

#### Conflictos que han ocurrido en el territorio

En el territorio Nasa han ocurrido muchos de los conflictos y guerras del país incluyendo la presencia de grupos insurgentes, el narcotráfico y otros procesos que todos van en contra del plan de vida del pueblo Nasa, degradan en tejido social y han resultado en violencia contra los indígenas.

#### Inventario sobre la actividad minera en el Norte del Cauca

La actividad minera se ha expandido en el Cauca, ha venido a sumar a los conflictos y problemáticas presentes en el territorio y ha tenido consecuencias que el pueblo Nasa está sufriendo. La minería se ve como un problema que ha llegado de afuera hacia las comunidades y la posición que ha adoptado el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) es un NO a la minería en el territorio, sin embargo, internamente también se han registrado explotaciones mineras.

Un proyecto e informe realizado en ACIN (ver Montaño, 2014) documenta la magnitud de la actividad minera en el Cauca. Según información de la Agencia Nacional de Minería (**ANM**) de octubre de 2014:

- El Cauca es el segundo departamento por área de explotación mineral después de Antioquia.
- Hay 256 títulos en un área de 405.506,29 hectáreas.
- En legalización por ley 685 de 2001 hay 8 títulos en 691,29 hectáreas.
- Por ley 1382 de 2010 hay 244 títulos en 43.064,02 hectáreas.
- Hay más de 394 solicitudes para 771.894,82 hectáreas.

Todo el departamento del Cauca tiene 3'101,532,83 hectáreas.

Un análisis del departamento del Cauca, como se muestra en la Figura 2, ilustra que gran parte está solicitado, en particular en la zona centro y la zona norte.

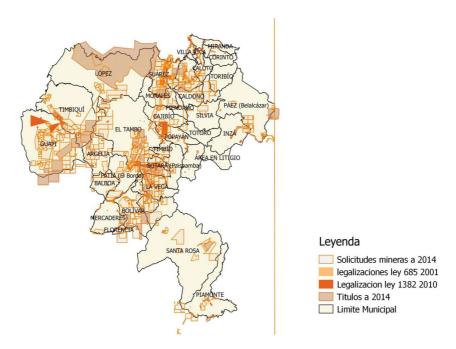


Figura 2. Diapositiva número 4 de la presentación realizada por ACIN

En la zona norte las solicitudes suman 80.653 y títulos suman 42.647, ver Figura 3. Los títulos están principalmente en Buenos Aires, Suárez y Santander de Quilichao. En cuanto a solicitudes, se puede observar que más del 50% del resguardo de Jambaló, está siendo solicitado para minería.

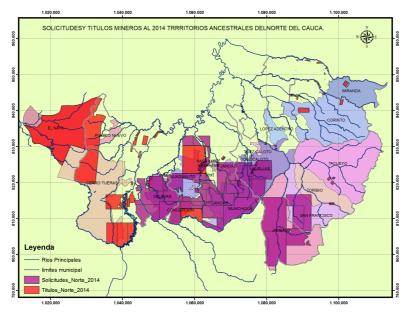


Figura 3. Diapositiva número 5 de la presentación realizada por ACIN

Al interior de la comunidad también hay miembros realizando explotación minera, esta se ha realizado ancestralmente o en otros tipos de explotación, por ejemplo la explotación de materiales para construcción como el mármol (explotaciones familiares en Tacueyo y Miranda). Estas explotaciones se observan en los puntos rojos de la Figura 4.

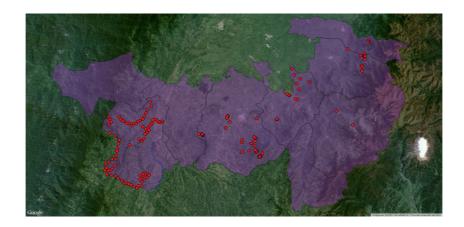


Figura 4. Diapositiva número 6 de la presentación realizada por ACIN

El proyecto que documentó esta información se hizo con jóvenes que han aprendido habilidades de georeferenciación y manejan ellos mismos los datos. En recorridos que se realizaron por el territorio se identificaron explotaciones principalmente de oro, pero también de bauxita, cal, caolín, carbón, mármol e indicios de exploración para petróleo. Estos fueron georeferenciados como se muestra en la Figura 5:

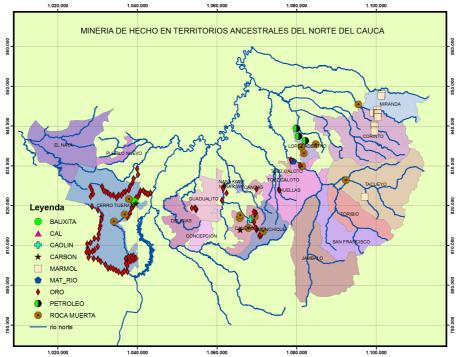


Figura 5. Diapositiva número 7 de la presentación realizada por ACIN

#### Problemáticas que emergen de la minería

Internamente la comunidad Nasa puede mantener cohesión frente a invasores externos, sin embargo, es más difícil si dentro del mismo pueblo Nasa hay participación en la explotación minera.

El proceso de minería en el territorio tiene cuatro grandes repercusiones:

- 1. Ruptura de los procesos de autonomía: esto ocurre cuando la minería se difunde y se convierte en minería criminal esto no permite el control territorial de las autoridades, sino que el poder lo tienen quienes están armados.
- 2. Ruptura de los procesos económicos: por su carácter sistémico la minería afecta a otras actividades productivas y económicas, y la participación en la minería involucra la degradación y abandono de las prácticas agrícolas tradicionales.
- 3. Ruptura del tejido social: las prácticas de minería generalmente producen cambios en los comportamientos sociales y esto se observa particularmente en los jóvenes.
- 4. Pérdida de sitios sagrados y cultura: esto se aprecia en el siguiente mapa (Figura 6) , que representa con puntos verdes algunos<sup>2</sup> de los sitios sagrados que la comunidad Nasa debe proteger en parte de su territorio y su ubicación relativa a las actividades y solicitudes mineras

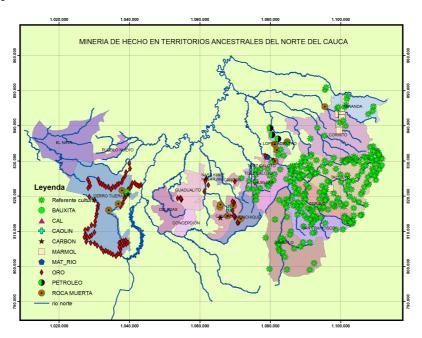


Figura 6. Diapositiva número 12 de la presentación realizada por ACIN

#### Posiciones y actividades de autonomía del pueblo Nasa.

El XIV Congreso Indígena dio como mandato un NO a la minería. En el territorio la minería ocurre en diferentes escalas y condiciones y esto debe analizarse para tomar decisiones claras sobre la minería en territorios indígenas. Sin embargo, existen dos posiciones en las que hay acuerdo:

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Restan por mapear otros sitios sagrados de la comunidad en varias áreas del territorio.

- 1. No a la minería a gran escala de multinacionales y actores externos a la comunidad.
- 2. No a la minería criminal.

También se plantea un SI a la minería desarrollada por las mismas comunidades en los resguardos que han hecho minería desde tiempo atrás (como por ejemplo en Tacueyo, Delicias y Puracé entre otros).

El proceso de analizar estas situaciones y llegar a acuerdos es complejo y de largo plazo. Dentro de este proceso, recopilar estos datos y analizarlos es esencial para que esto pueda informar las medidas e iniciativas que son parte de los procesos de autonomía. Entre estos se encuentran por ejemplo los decomisos de maquinaria, el control territorial y el fortalecimiento de la Guardia.

# 3.2. Contexto Regional: Minería, derechos y territorio – ACONC. Mayor Felix Manuel Banguero, miembro de PCN, junto con presentador Anónimo

La intervención de ACONC/PCN se refiere a la necesidad de reglamentar la Ley 70 de 1993 y la urgencia de alcanzar el respeto por los derechos territoriales de los pueblos negros y el derecho a la consulta previa.

La propuesta de los pueblos negros del Norte del Cauca se funda en el hecho de que los pueblos negros tienen una relación ancestral con sus tierras que incluye una minería racional que ellos defienden.

En consecuencia, se protegerán de la gran minería con varias estrategias dentro de las que es de especial importancia la formulación de un Plan Propio para la minería en sus tierras incluyendo:

- Una minería que sea duradera en el tiempo para que también las generaciones futuras puedan disfrutarla.
- Cero afectación al medio ambiente.
- Reglamentación del capítulo V de la Ley 70.
- Protección del derecho al buen vivir.

ACONC entiende que el diálogo ha sido importante y que muestra de ello ha sido la existencia de los encuentros y mesas interétnicos que son el producto de una evolución histórica del entendimiento entre los pueblos afrodescendientes, indígenas y campesinos del Norte del Cauca.

## 4. Insumos analíticos sobre legislación, políticas e instrumentos de planeación relevantes al sistema minero

4.1. Mapa de un sistema minero incompleto. Andrée Viana, Consultora del proyecto de UQ, Investigadora, Instituto Pensar, Universidad Javeriana.

La exposición hace un recorrido del marco jurídico que permite identificar los vacíos y oportunidades en materia de participación y protección de los derechos de los pueblos indígenas, negros,

afrodescendientes, palenqueros y raizales en las decisiones sobre sus territorios referentes al modelo extractivo de desarrollo, específicamente en el sector minero.

**Nota:** Para esta exposición la ponente utilizó como base el documento titulado *Análisis de un Sistema Minero Incompleto*, de su autoría, y realizado en el marco del proyecto de UQ, como un mapa de la normativa en la intersección entre los derechos étnicos y la minería. Este documento está próximo a publicarse.

Este análisis recorre ese marco jurídico a partir de lo que se propone como un triángulo constitucional para el desarrollo, que tiene en su vértice superior el principio democrático, y en los dos inferiores la constitución étnica, y la constitución ecológica.



Figura 6. Triángulo Constitucional para el Desarrollo (Fuente: Viana, 2015, en publicación)

#### El principio democrático y la producción jurídica

#### Desarrollo:

Este principio desde la lógica de las mayorías democráticas se refleja en distintos instrumentos:

- Plan Nacional de Desarrollo a nivel nacional
- Planes de Desarrollo municipales
- Planes de Ordenamiento Territoral POT también a nivel municipal

Parecen un engranaje perfecto. Pero hay tensiones que se han visibilizado en el sector minero cuando se han ejercido derechos de participación general como el derecho a la consulta popular, o diferenciados como el derecho a la consulta previa, que ponen en cuestión el modelo centralizado de toma de decisiones sobre el destino del subsuelo. Aquí es importante recordar lo que sucedió en el caso de Piedras, Tolima.

#### Minería:

El código de minas dispone un solo modelo de contratación: la concesión minera. Pero hay dos procesos distintos para alcanzarlo:

- La ventanilla minera que se rige por el principio de primero en el tiempo mejor en el derecho.
- La licitación pública por rondas mineras que se rige por lógicas más serias pero que no logra la inclusión seria de los derechos territoriales de los pueblos.

Las formas especiales de concesión son dos:

- (i) Los derivados de la constitución de una zona de reserva especial<sup>3</sup> cuya finalidad es la legalización de comunidades mineras tradicionales mediante contratos especiales de concesión, que son títulos mineros iguales a los demás, excepto porque no deben pagar canon superficiario y porque observando el principio de realidad, se entiende que si ya llevan más de cinco años ininterrumpidos (muchas veces décadas completas) explotando el área, no tiene sentido exigir la etapa de exploración.
- (ii) Los que se otorgan como consecuencia del ejercicio del derecho de prelación del que son titulares pueblos indígenas y negros que hayan constituido zonas mineras indígenas o de comunidades negras previamente, y que procede siempre que un tercero solicita una concesión minera en una zona minera indígena o de comunidades negras.

## Zonas Mineras Indígenas (ZMI), Zonas Mineras de Comunidades Negras (ZMCN) y Derecho de prelación

Inicialmente el procedimiento se previó diferente para indígenas y para comunidades negras<sup>4</sup> de manera que el Ministerio de Minas declaraba de oficio las ZMI, con base en estudios técnicos costeados por la entidad. Al contrario, las ZMCN eran declaradas solo a solicitud de parte. Después de una sentencia de la Corte Constitucional que ordenaba la consulta previa de las declaratorias de ZMI, el Ministerio de Minas unificó el proceso. Actualmente es competencia de la ANM, quien declara ambos tipos de Zonas únicamente a solicitud de parte, desplazando la carga del pago de los estudios técnicos a las comunidades interesadas, lo que, en principio parecería culturalmente inadecuado e incluso constitucionalmente desproporcionado.

#### ¿Cómo funciona el derecho de prelación?

Si en un resguardo Nasa que tiene una zona minera indígena declarada y alguien solicita un título, entonces ese resguardo, que es zona minera indígena, tiene derecho a la prelación.

Aunque sería lo lógico, el derecho no consiste en que no le den el título minero al particular.

El derecho de prelación se ejerce así:

- un particular pidió un título minero sobre una ZMI,
- la ANM solicita al Ministerio del Interior notificar al pueblo indígena,
- el pueblo indígena tiene dos opciones:
  - se notifica y en 30 días debe pedir un título minero con todos los requisitos, es decir, debe pagar lo que vale la solicitud, así como el canon y los estudios, debe conseguir la firma de un ingeniero y un geólogo, y se convierte en minero. Porque si no explora o explota en los tiempos de ley, le caducan el título y lo inhabilitan, es decir nunca más

-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 31.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Tema que, sin duda, habría dado para una declaratoria de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad, pero nunca se estudió el asunto y el proceso se unificó en la práctica.

- puede volver a pedir el título. En otras palabras, la próxima vez que alguien pida un título en su ZMI no puede ejercer el derecho de prelación. Es completamente inadecuado culturalmente y muy poco garantista para los derechos de los pueblos.
- La otra opción que han adoptado algunos pueblos es no notificarse para que nunca corra el término de 30 días para ejercer el derecho de prelación.

El mecanismo es perverso, porque no es para que la gente proteja su territorio de la minería sino para que la gente haga minería. Con un agravante: que la gran mayoría de pueblos no tienen capacidad económica para explotar una mina, entonces terminan subcontratando la mina con otro, trayendo los mineros a su territorio. Lo que no querían lo terminan haciendo.

#### Zona de Reserva Especial

- Estas reservas son áreas en las que hay minería informal ancestral o minería tradicional.
- El gobierno hace un estudio del área y la delimita con la gente.
- En esas áreas en esos sitios no se pueden otorgar títulos mineros, sino que queda concesionada para el pueblo étnico que la ha usado.
- No se exigen cánones correspondientes a la explotación, porque entienden que llevan años explotando, simplemente se les da el título para que sigan explotando.
- Pero los títulos imponen obligaciones. O sea que esta forma que es la más interesante cuando son pueblos culturalmente mineros, porque sí protege su forma de vida. En todo caso, impone cargas a los pueblos que en muchas ocasiones no pueden cumplir, y por eso sigue siendo una figura culturalmente inadecuada que hay que trabajar más.

#### Constitución ambiental

- En esta materia opera lo que se conoce como proceso de desregulación en de licencias ambientales, que es la forma de control estatal del sector.
- En minería, el Estado ha renunciado a sus competencias de control en todas las fases anteriores a la explotación.
- Pero lo más grave de la desregulación es que conforme el Estado ha ido renunciando a sus competencias de control, se han disminuido las garantías de los derechos de los pueblos, porque los derechos de participación en el derecho ambiental se amarran a la licencia ambiental.
- Las formas de participación en el proceso ambiental son varias. Las más importantes ahora son:
  - Audiencias públicas ambientales y
  - Consultas previas.

#### Constitución Étnica

#### En minería cuándo es obligatorio celebrar una consulta previa?

Hay un impacto directo o hay obligación de hacer consulta previa siempre que la obra, proyecto o actividad pueda impactar derechos territoriales sobre territorios del hábitat de los pueblos. Y el hábitat de los pueblos no es solamente donde tiene sus casas y habitan permanentemente. El hábitat de los pueblos también es todo el territorio donde hay interés cultural y espiritual y al que han accedido tradicionalmente para sus actividades ancestrales de supervivencia.

Esos territorios se protegen también mediante el derecho a la propiedad colectiva que es un derecho que no necesita reconocimiento, el derecho a la propiedad colectiva automáticamente

surge por la posesión ancestral de las tierras y no reconocerlo oficialmente, es decir no titular un resguardo o un territorio colectivo, viola el derecho a la propiedad colectiva.

En esta definición la Corte tomó distancia del derecho civil, y del derecho occidental, y creó una propiedad única, una propiedad colectiva sobre un territorio que no necesita ser reconocida para existir.

#### ¿Quién tiene derecho a la Consulta Previa?

Los pueblos étnicamente diferenciados. En principio Cabildos indígenas y Consejos Comunitarios. Pero también ha dicho la Corte que el derecho a existir como pueblo étnicamente diferenciado no es un derecho que dependa del reconocimiento del Estado. El Estado lo que hace simplemente es un reconocimiento para facilitar el diálogo pero los pueblos existen porque hay unas condiciones objetivas que hacen que existan.

El derecho al consentimiento previo libre e informado es el derecho que tienen los pueblos a elegir la opción menos perjudicial en circunstancias especiales:

- La primera, porque los van a desplazar porque por ejemplo decidieron inundar donde habitan.
- La segunda, porque va a haber un vertimiento de sustancias tóxicas en su territorio.
- La tercera, porque se pone en riesgo la existencia del pueblo. Pero aquí la Corte ha hecho una claridad aumentando el nivel del estándar de protección: no es solo cuando está en peligro la vida misma del pueblo sino cuando el proyecto, obra o actividad va a desfigurar la forma de vida de los pueblos de tal manera que luego ellos mismos no se van a reconocer como pueblo. Es decir que no es solo un riesgo de exterminio físico sino de identidad cultural. Y eso sucede en casi cualquier proyecto de minería a gran escala. Y entonces ahí hay derecho al consentimiento previo, libre e informado.

#### ¿Para qué se ejerce el derecho a la consulta previa?

A nivel regional algunas organizaciones indígenas han visibilizado lo que muchos pueblos hace mucho tiempo han llamado objeción cultural. Esta objeción opera frente a intervenciones de economía extractiva de cierto tipo en sus territorios.

La objeción puede ser no a la minería a gran escala, o también puede ser no a toda la economía extractiva, porque en el territorio no se puede intervenir la tierra, porque la ley de origen no lo permite. En esos casos, no es negociable porque no se puede negociar con la ley de origen. Y como no es negociable, no esta sujeta a diálogo de ningún tipo. Entonces algunos pueblos han dicho ¿para qué la consulta previa? Si es que hay cosas a las que hace falta poder decir que no.

Aunque ninguna Corte ha reconocido la existencia de ese derecho a la objeción cultural, la Corte Interamericana sí ha dicho que debería consultarse la concesión misma del título y la Corte Constitucional lo ha insinuado así, aunque no lo haya ordenado aún.

En esa línea, unos Consejos Comunitarios del Chocó demandaron mediante una tutela ante el Consejo de Estado unas resoluciones de declaratoria de Área Minera Estratégica. El Consejo de Estado entendió que eran actos generales que no producen daños particulares directos a cada comunidad, pero dijo al gobierno que debía asegurar la consulta con los pueblos antes de empezar los procesos de concesión. Y eso solo significa que deben consultar antes de que empiece la Ronda Minera.

Pero y ¿qué tienen que consultar? El Consejo de Estado no dijo, pero los pueblos pueden empezar a afinar un poco la presión.

¿Qué tiene que consultar el Estado? Tiene que consultar el área estratégica minera.

¿Por qué? Porque es la única manera en que en realidad entren en diálogo los distintos usos de la tierra.

Antes de poner el Área Estratégica Minera a disposición de las ofertas, el Estado debería tener unas alertas por lo menos que dijeran aquí está este pueblo que tienen una objeción cultural. Aquí está éste también, este en cambio no tiene objeción y le puede interesar que llegue una empresa minera y se puede consultar la forma en que se debe hacer el proyecto.

Así se protegerían los derechos étnicos sobre el territorio y el Estado además es transparente en la licitación.

El Estado debería poder decir en la Ronda Minera: señores empresarios ustedes aquí se van a encontrar con un pueblo que se va a resistir a que ustedes entren y seguramente les va a caducar ese título minero porque no van a poder entrar. Entonces el empresario mejor opta por otra área porque seguramente no querrá asumir un proyecto insostenible étnica, ambiental y socialmente.

## 4.2. Taxonomía de las categorías de minería. Fernando Vargas Valencia.

El principal interés del expositor en su ponencia es revisar la taxonomía institucional que se hace de la exploración y explotación minera, para dar cuenta de los alcances, complejidades, posicionamientos y dificultades que nos presenta. Para ello, describe la posición institucional sobre la tipología minera desde el siglo XIX, mediante el repaso de las distintas categorías que van apareciendo en la normativa nacional. Luego revisa otras posiciones institucionales y contextuales, para terminar presentando su perspectiva sobre la propuesta de tipología minera propia que ha construido la Movilización de Mujeres Afrodescendientes por la Vida y los Territorios Ancestrales en el Consejo Comunitario del Corregimiento de La Toma, Cauca.

El ponente resalta la dicotomía que se ha construido históricamente, en la que aquellos que formalizan su actividad con el título minero se van asociando a la legalidad y paulatinamente a la gran minería, mientras que aquellos que no gestionan el título se les va relacionando con la ilegalidad y la pequeña minería. Lo que se complejiza en la medida en que las normas empiezan a sobreponer múltiples categorías con un lenguaje cada vez más negativo y punitivo (minería ilegal, ilícita, irregular) en relación con ciertas formas de explotación que se alejan del canon de la privilegiada por el Estado, con lo que la institucionalidad resulta protegiendo e incentivando la minería empresarial, mientras que una amalgama de otras minerías no son protegidas y en algunos casos se persiguen y criminalizan. Todo lo cual genera problemas y conflictos cada vez mas graves para las comunidades étnicas generalmente en lo relacionado con la protección de sus territorios y prácticas ancestrales, asociadas a los tipos de minería no formalizada y de muy baja intensidad.

#### Evolución histórica de las normas

Varios enfoques informan las taxonomías de la minería en Colombia.

- 1) Enfoque sistémico: según este enfoque, la minería es un sistema complejo de afectaciones territoriales, socio-culturales, ambientales y de derechos constitucionales, que implicaría, en principio, formas de control diferenciado sobre las distintas minerías.
- 2) Enfoque sociológico: reconoce la necesidad de una clasificación de formas de explotación minera como reconocimiento de la diversidad cultural y de contextos sociales asociados. Allí, la importancia de entender estas clasificaciones es reconocer la diversidad de actividades e intereses que se generan en torno a la explotación minera que resultan en conflictos o situaciones simbióticas.
- 3) *Enfoque institucional:* responde a la necesidad institucionalizada de jerarquizar ciertas actividades mineras, invisibilizando o atribuyendo rasgos negativos a otras. Es decir de reconocer y aprobar ciertas actividades en detrimento de otras.
- 4) Enfoque normativo: este enfoque es la expresión jurídica de la institucionalización de ciertas taxonomías, caracterizadas por un énfasis punitivo o de criminalización de formas de explotación que se apartan del canon de legalización prevalente.

#### **Propiedad Formal vs Accesión**

En sentido jurídico formal, se presenta como *dato originario* de las taxonomías en Colombia, la situación del subsuelo como propiedad de la Nación (Constitución de 1886) o del Estado (Constitución de 1991). Sin embargo, en la práctica la explotación se ha entregado a particulares mediante concesiones y reconocimientos de propiedad privada.

Surge un problema porque existe una dicotomía entre la propiedad formal y la apropiación de los recursos del subsuelo, que no es común en Colombia, a través de la llamada accesión. Accesión quiere decir que las cosas son de quien se las encuentra. Sin embargo, en Colombia hay normas en que la accesión se asemeja a la apropiación de los frutos del subsuelo por quien tiene recursos para la explotación.

Así, ya se empiezan a ver las contradicciones que tiene el sistema. ¿Las minas son de quien se las encuentra o de quien tiene los recursos para la explotación? Es así como se empieza a diseñar desde sus orígenes la posición institucional frente a las explotaciones del subsuelo que el Estado o específicamente los gobiernos han querido respaldar durante la vida republicana del país.

#### Recorrido normativo

#### La ley 20 de 1969

Esta ley habla de las *pequeñas empresas mineras*. Cualquier forma alternativa de explotación minera para que sea reconocida y respaldada por el Estado tiene que ser objeto de un título minero o tener reconocimiento de propiedad privada. De manera que lo que esté por fuera de todo ese plano de formalización estaría por fuera de la ley.

Con esta ley se presenta la primera dicotomía entre actividades de grandes empresas y actividades de pequeña escala que, generalmente, se desarrollan en la informalidad.

#### Decreto 1275 de 1970

Luego aparece este decreto que reglamenta la ley 20 de 1969, donde se habla por primera vez de la *explotación ilegal de minas*. Eran actividades de explotación que se llevaban a cabo impidiendo al

titular de una licencia, un permiso, una concesión, el ejercicio pacífico de su derecho a explorar y explotar las minas que el Estado le había otorgado.

Ya estaba planteando una dicotomía muy complicada entre los que tenían un título legal reconocido por el Estado, y quienes no lo tenían pero que legítimamente han ejercido esta actividad, en especial en aquellos casos en los que la titulación se traslapaba con áreas de interés de comunidades que no realizan actividades mineras o cuyas formas de explotación no se ajustaban al canon de formalización.

#### El Decreto 3050 de 1984

Este decreto empieza a hablar de una diferencia entre la pequeña minería de la que hablaba la ley del 69, y el llamado *barequeo, mazamorreo o bateo*. No dice qué son pero señala que estas actividades estarían prohibidas en zonas urbanas y permitidas en zonas rurales sujeto a la autorización de un alcalde.

Esto quiere decir que la actitud que ha tenido la institucionalidad desde principios del siglo XX ha sido la de intentar que las personas que ejercían actividades mineras de manera no formal, se plegaran a la solicitud de un título de concesión minera.

#### Decreto 2655 de 1988

Luego viene este decreto que habla de la *explotación ilícita e irregular* de minas o minerales, entendiendo por ésta la que se ejecuta sin título minero vigente, o en áreas diferentes a las concedidas en el título.

Las normas usan términos como ilegal, ilícito, o irregular, institucionalizando connotaciones negativas a actividades que no se vinculan al canon de formalización.

El decreto 2655 también define tres escalas de minería conforme al volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles: pequeña, mediana y gran minería. Cuando se crea una explotación y se extraen los recursos minerales del subsuelo hay una muy buena parte del material que se extrae de las montañas, de las laderas de los ríos, etc., que se destina a la comercialización (materiales útiles) o que realmente no sirve para nada desde el punto de vista de la explotación minera y se desecha (materiales estériles). En este decreto, se le da especial preponderancia a la gran minería, es decir, aquella que produce tanto materiales estériles como útiles en cantidades desbordantes.

#### Ley 141 de 1994

Esta ley habla de *minerías de hecho*, como el conjunto de explotaciones de yacimientos minerales sin título alguno. En las normas anteriores a los explotadores de hecho se les consideraba ilegales, personas que detentaban actividades ilícitas. Como ninguna de las normas posteriores derogaba explícitamente a las anteriores, la convergencia de normas aviva los conflictos entre diversas formas de minería pues no reconocen ciertas minerías como las ancestrales o las tradicionales.

#### Ley 685 de 2001

Esta es la norma actualmente vigente. Esta ley establece *la exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros* como delito, y la define como la realización de trabajos de exploración, extracción o captación de minerales sin título minero o autorización de la empresa o de la persona natural o de la persona jurídica de la multinacional, que si tiene a su favor la inclusión de su solicitud

en el registro nacional minero. O sea es un delito explotar minas sin título de concesión minera vigente.

Además establece el aprovechamiento ilícito de recursos minerales también como delito. Es decir, una forma más contundente de criminalización de ciertas actividades informales. Y lo define como comercio o adquisición de minerales extraídos de áreas no tituladas. Eso quiere decir que si alguien le compra oro a una persona que ejerce actividades de barequeo, en principio, dicha persona está aprovechando ilícitamente el recurso mineral y tiene multa y posiblemente hasta cárcel.

Luego, para complejizar más el problema, esta ley habla de *minería ocasional*. Entendida la minería ocasional como extracción circunstancial y transitoria de minerales industriales a cielo abierto realizada por los propietarios superficiales con un límite de 250 toneladas al año.

Se supone que esta norma aplica a casos como los de explotación de materiales de construcción para una vivienda. Es decir, minería más o menos artesanal, sin vocación de continuidad. Es posible, sin embargo, que a su amparo se exploten materiales de construcción a mayor escala en lugares donde resulte social y ambientalmente insostenible.

Esta ley también habla de *explotaciones tradicionales* para hacer referencia a áreas donde tradicionalmente personas vecinas del lugar explotan yacimientos minerales, y son la única fuente de abastecimiento regional estos minerales.

No habla de la ancestralidad, no habla de la relación estrecha que tiene quien hace esta explotación con su territorio y tampoco define qué es región, si la región es el resguardo, o el territorio colectivo, o el norte del Cauca, o toda la cuenca del pacífico. Esta ambigüedad puede permitir a personas ajenas a las comunidades realizar minería en los territorios.

Esta ley también establece *proyectos de reconversión*, entendidos como aquellos en los que no es posible llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero por las características geológicas y la problemática económica, social y ambiental de la explotación.

Es decir, por primera vez una norma reconoce que si bien puede haber explotación minera con un título legalmente concedido por el Estado, esa minería también puede llegar a ser irregular. En otras palabras, aunque esté amparada por una licencia ambiental o por un título de concesión minera, si genera problemas económicos, sociales, culturales, ambientales o geológicos, entonces esa minería hay que suspenderla.

#### Minería formal e informal y prohibida

El glosario del Ministerio de Minas y Energía sostiene que *minería formal* es aquella que está conformada por unidades de explotación de tamaño variable, explotadas por empresas legalmente constituidas. Considera formal solamente a la minería empresarial o semi-empresarial.

Así, se confunde pequeña minería con minería no formal, pero además se sigue criminalizando a las personas que, no constituyéndose como empresa o con enfoque industrial empresarial, estarían detentando explotaciones mineras de menor escala y sin título.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 establece que es deber del Gobierno Nacional implementar una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal, respetando el Estado Social de Derecho y la protección a los mineros informales, garantizando su mínimo vital. Sin embargo, existe un documento de mayo de 2014 preparado por el Ministerio de Minas en el marco

de la política actual de *formalización*, en el que se sostiene que la estrategia de diferenciación es la absorción de los mineros informales por parte de los formales mediante mecanismos de empresarización obligatoria sin enfoques diferenciales étnicos, etarios o de género.

También el PND mencionado, plantea *minerías prohibidas ipso iure*, es decir por orden expresa de la ley. Esto supone que no importa que un área tenga título, porque si va en contra de estos ecosistemas frágiles y estratégicos es minería tan irregular como las minerías que históricamente el Estado ha considerado minerías que no son legítimas.

#### Categorías que se quedan por fuera

Entre las categorías que se quedan por fuera están algunas que han desarrollado las mujeres afrodescendientes de la movilización por el cuidado de la vida y del territorio ancestral del Norte del Cauca. La lectura del ponente sobre esta tipología es la siguiente:

- *Minería ilegítima*: es decir las actividades que si bien cuentan con título o licencia ambiental, su legitimidad no se circunscribe a llenar dichos requisitos sino que depende de la verificación del nivel de cumplimiento de los mismos y de las actuaciones administrativas correspondientes a la Autoridad Ambiental competente que debe ejercer control y vigilancia de estas actividades desde la perspectiva de sus afectaciones socio- culturales, económicas y ambientales en relación con las comunidades por ellas afectadas.
- *Minería inconstitucional:* minería que contamina y que se impone en el territorio de manera inconsulta, no consentida y en contra de la integridad cultural amparada por la Constitución Nacional para pueblos étnicamente diferenciados.
- *Minería ancestral*: las prácticas tradicionales propias de las comunidades pertenecientes a pueblos étnicos, revisadas a la luz del derecho propio, la ley de origen, el plan de vida y el derecho al buen vivir que implican evaluar la sustentabilidad eco-sistémica y socio-cultural de sus actividades.

#### Desajustes constitucionales de la actividad minera

Existen desajustes de la actividad minera considerada como *legal o formal* con respecto a la Constitución, por ejemplo:

- *Minería legal/formal contaminante*: Es decir, minería con título vigente, con licencia ambiental, realizada por el sujeto privilegiado por el desarrollo de Colombia desde el punto de vista institucional, es decir las empresas, pero que pone en riesgo derechos fundamentales. Ver: sentencia T-154 de 2013 de la Corte Constitucional.
- Minería legal/formal en contra de la autonomía de los entes territoriales. La jurisprudencia constitucional ha señalado que deben tenerse en cuenta los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses —artículo 287 de la Constitución- en actividades mineras (Ver sentencia C-123 de 2014) para lo cual se hace necesario definir de manera acordada y previa con los entes territoriales los impactos de la minería formal y su mitigación-reparación, sin embargo, hasta la fecha ningún proyecto minero se ha llevado a cabo con base en dicha exigencia.
- Minería legal/formal involucrada en situaciones de violencia anti-sindical y violaciones a derechos humanos: Existen varios informes de organizaciones internacionales de defensa de derechos humanos (como ocurre con el de Pax de 2014 intitulado "El lado oscuro del carbón") que cuestionan

la legitimidad de la explotación minera incluso de multinacionales en Colombia por los contextos de violaciones a derechos humanos en la que se lleva a cabo. Un caso que dichas organizaciones plantean como emblemático es el del asesinato de los líderes sindicales mineros Orcasita y Locarno en el Cesar.

- *Minería legal/formal como factor asociado al conflicto armado*. La minería que se lleva a cabo en aprovechamiento de la victimización a la que son sometidas las comunidades por efectos del conflicto armado, es irregular y constituye un factor vinculado a este conflicto que afecta los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas. Ver: Autos 004 y 005 de 2009 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional.
- Minería legal/formal en lugares donde están expresamente prohibidas sus actividades. Exploraciones proyectadas para humedales del Magdalena Medio, Minería en Páramo de Santurbán, Títulos mineros aprobados en páramos de Boyacá. Precisamente, en Informe presentado por la Agencia Nacional de Minería al Congreso de la República en 2015, se reconoce la existencia de 364 títulos mineros en zonas de páramo, equivalentes a 79.930 hectáreas y al 40% del total de títulos reportados en el Registro Nacional Minero.
- Minería legal/formal en contra del derecho a la consulta previa. En Colombia la práctica institucionalizada ha sido esperar a la fase de explotación minera para consultar a pueblos étnicamente diferenciados respecto a la licencia ambiental y no el título. Dicha postura, contenida en el decreto 1320 de 1998 adolece de inconstitucionalidad conforme a sentencias de la Corte Constitucional y recomendaciones del Comité de Expertos de la OIT. Aun así se sigue aplicando, lo que hace ilegítimo todo proyecto minero en territorios ancestrales no consultado previamente. Ver sentencia T-1045A de 2010 proferida por la Corte Constitucional.
- Minería legal/formal acumuladora de tierras y beneficiaria del despojo. El informe intitulado "Justicia y paz: tierras y territorios en las versiones de los paramilitares", presentado en 2012 por el Centro Nacional de Memoria Histórica, señala que en el departamento del Cesar se ha documentado el despojo en las parcelaciones de El Prado y Mechoacán, en la Jagua de Ibírico y su destinación a la explotación minera (p. 164). Igualmente, en el informe "Minería y Desplazamiento de Comunidades: El Caso de La Colosa en Cajamarca" preparado por Colombia Punto Medio en 2014 para CODHES, se señalan fenómenos de compra masiva de predios por una multinacional minera que han generado riesgo de desplazamiento masivo de poblacionesx campesinas en el Tolima.
- Minería legal/formal como factor de riesgo de desplazamiento y desalojo forzado: en el volumen 4 de la serie "Minería en Colombia" publicada por la Contraloría General de la República (2014), Fierro Morales ha registrado la preocupación por los graves incumplimientos ambientales detectados por el ente de control en tres proyectos mineros en el Cesar, los cuales han dado lugar al desalojo o desplazamiento forzado de campesinos debido a la contaminación producida por la explotación de carbón (p. 95). También jueces y salas transicionales de restitución de tierras en Tribunales Superiores de Distrito Judicial han señalado la relación entre la minería formal, el conflicto armado y el riesgo de desplazamiento forzado de comunidades pertenecientes a pueblos étnicamente diferenciados (Ver casos del Resguardo Embera del Alto Andágueda en Chocó, y del Consejo Comunitario Renacer Negro en Cauca: Sentencia 007 de septiembre de 2014 de la Sala de Restitución del Tribunal Superior de Antioquia y Sentencia 071 de julio de 2015 del Juzgado Primero de Restitución de Popayán).

# 4.3. Análisis crítico del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM) desde la Perspectiva de la Inclusión Social. Diana Arbeláez-Ruiz, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, University of Queensland.

La ponente presentó un análisis preliminar del Plan Nacional de Ordenamiento Minero de Colombia en su versión abreviada<sup>5</sup> (referido aquí como el **PNOM**) desde el punto de vista de la inclusión social. Esta presentación se basa en un documento de análisis crítico sobre el PNOM finalizado el 10 de febrero de 2015. El texto que sigue se basa en el resumen ejecutivo de este documento (ver Arbeláez-Ruiz y Viana, 2015).

**NOTA:** Este análisis está basado en una versión abreviada del PNOM que estaba disponible al público cuando se realizaron las actividades de análisis. Existe la posibilidad de que algunos aspectos problemáticos resaltados en este análisis crítico se aborden con mayor claridad en la versión completa del PNOM, hecha pública en la primera mitad de marzo de 2015 (fechada junio de 2014).

#### **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.

#### **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.

#### 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

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Adoptado por resolución 256 de 2014 por la Unidad de Planeación Minero Energética, adscrita al Ministerio de Minas y Energía de Colombia.

participantes no representan a organizaciones étnicas. Este proyecto cumple con los requerimientos de ética de UQ (ver Anexo I).

#### **Autoras**

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

Andrée Viana Garcés, Consultora del proyecto.

#### **Analistas Contribuyentes**

#### 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.

#### Carácter del análisis

Este análisis es de carácter preliminar, focalizado y completamente independiente:

- <u>Preliminar</u>: 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.
- <u>Focalizado</u>: se plantea desde la perspectiva de la inclusión social, **es decir, no es exhaustivo, ni pretende ser una evaluación completa del PNOM.**
- <u>Completamente independiente</u>: el proyecto es financiado por la Fundación Ford y apoyado por instituciones 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 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.

#### 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>6</sup>.

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

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 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.

### 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 son analizados.
- El PNOM exhibe un desbalance entre la visión de expansión de la industria y el sistema constitucional, es decir, necesita balancear su visión de eficiencia y crecimiento industrial con principios constitucionales.
- El PNOM necesita complejizar los diagnósticos que ofrece para incluir los efectos de la desregulación; la falta de inclusión de comunidades, autoridades territoriales, academia y sociedad civil en el ámbito de la política minera; los problemas de protección de derechos y la conflictividad en el sistema minero; y para presentar sus diagnósticos sobre la consulta previa en un lenguaje más apropiado.
- El PNOM da prioridad al Principio de 'proacción', que no tiene fundamento legal ni
  jurisprudencial, alterando la lógica de la sostenibilidad ambiental. Haciendo esto deja de lado
  marcos de referencia importantes sobre el manejo de riesgo colectivo, como la Gobernanza del
  Riesgo.

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>&</sup>lt;sup>6</sup> Ver: 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:

- Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, de Naciones Unidas, y su aplicación a la actividad extractiva, incluyendo discusión sobre los derechos de mayor vulnerabilidad en el entorno extractivo.
- Desarrollos normativos sobre Empresas y Derechos Humanos: en particular la necesidad de prevenir que las empresas se involucren en el conflicto.
- Marco normativo de la gobernanza del riesgo<sup>7</sup>: que resalta la importancia de entender los riesgos desde diversas perspectivas y preocupaciones, es decir, la importancia del entendimiento intercultural para el manejo riguroso de riesgos colectivos inciertos, complejos y/o ambiguos.
- Códigos de prácticas empresariales responsables de la industria minera internacional.
- Principios sobre la participación y la inclusión social: por ejemplo los principios sobre la integración de los conocimientos tradicionales en la evaluación del impacto de la Asociación Internacional de Evaluación del Impacto, entre otros.
- Experiencias y principios de evaluación de impacto intercultural y ejercicios de ordenamiento territorial alternativo: existen ejemplos bien documentados de formulación participativa de políticas como la política de comunidades sostenibles en el sector minero energético de Queensland, Australia, y experiencias de evaluación y negociación de impacto intercultural como la del proyecto para una planta de licuado de gas natural en la región de Kimberley en Australia, el modelo de evaluación de impacto de Cape York, Australia, y el proceso de negociación de Voisey Bay, en Canadá.

Política de comunidades minero-energéticas para el Estado de Queensland En Australia (que tiene un modelo federal) el Estado de Queensland, una región con mucha actividad minero-

<sup>&</sup>lt;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).

energética. Queensland desarrolló una política de comunidades minero-energéticas para el Estado que cubría algunas áreas geográficas clave. Para formular e implementar esa política se crearon unos grupos de alianza entre el gobierno de Queensland, los gobiernos locales, la asociación de la industria y las comunidades, para minimizar los impactos sobre la infraestructura social, los impactos ambientales, los socioeconómicos, etc. Implementaron unos grupos de participación más locales que incluían a representantes de la industria, los alcaldes y gente de la sociedad civil, que hacían propuestas sobre cómo manejar los impactos, sobre los problemas y las oportunidades para manejarlos mejor. También hicieron cumbres comunitarias para hablar de los impactos y a esas cumbres iban los funcionarios de más alto nivel del estado de Queensland, y miraban las preocupaciones y realidades de la gente, y luego les comenzaban a dar respuesta en una plataforma pública (web). Entonces, sí hay mecanismos para la inclusión social en las políticas, este es solo un ejemplo de cómo se hizo en un caso en Australia.

Otra experiencia es la de Kimberley – Australia que tiene muchísima población Aborigen. Allí hay un deposito enorme de gas y empezaron a llegar muchas compañías a decir que iban a hacer trenes de procesamiento de gas en la costa (plantas de procesamiento). El Estado de Australia Occidental entendió que sería muy perjudicial ambiental, social y culturalmente si a todas las compañías que llegaran se les permitía instalar una nueva planta. Entonces iniciaron un proceso para definir dónde y cómo hacer solo una planta y en qué condiciones. Había 15 grupos Aborígenes con tierra reconocida en esa región, y por cada grupo participaron cuatro representantes, así que con un grupo de 60 personas de diversas y alejadas comunidades, con las autoridades de la zona y algunos expertos comenzaron el proceso de identificación de impactos en los diferentes puntos que se estaban considerando para la construcción de la planta única. Esto duró más de dos años. Finalmente, a pesar de que se pudo hacer todo este proceso con la gente, el gobierno Estatal de Australia Occidental cambió tras las elecciones y el nuevo gobierno no apoyó el proceso. Ese caso lo que muestra es que lo más importante es la voluntad política.

<u>El Modelo de Cape York en Australia</u> es otro ejemplo, es un modelo de evaluación de impacto que se hace con el apoyo de antropólogos y sociólogos que se sientan con las autoridades tradicionales a identifican las posibles afectaciones, y luego sobre esa base los estudios los diseña la gente y se integran con procesos de definición de acuerdos tripartitos compañías-Gobierno Estatal-Comunidades.

Otro caso es el de Voisey Bay – Canadá: se relaciona con una mina y planta de procesamiento de níquel a la cual las comunidades Aborígenes se estaban oponiendo, y con protestas frenaron el proceso y forzaron una negociación logrando acordar que el proyecto debía pasar una prueba de sostenibilidad a largo plazo. Y ellos definieron en detalle de en qué consiste esa prueba. Así la gente logró que se cambiaran los tiempos y espacios de construcción, magnitudes, etc. para que el proyecto se diseñara de manera que pasara la prueba de contribución a la sostenibilidad.

#### **Comentarios Finales**

Aunque este es un análisis preliminar y focalizado del PNOM desde el punto de vista de la inclusión social, a manera de insumo para los diálogos sobre el PNOM, hay claridades útiles que resultan de

este ejercicio. Lo enumerado enseguida no se consiguió en este PNOM. Sin embargo, 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.

#### **Comentarios y Preguntas**

Algunos participantes ofrecieron los siguientes comentarios:

- Afirmaron que se sentían invisibilisados (una vez más) a través de este PNOM.
- Explicaron que el conflicto armado no resulta solo de los grupos al margen de la ley, sino que también hay empresas criminales que se involucran en los procesos de violencia y a veces hacen mucho más daño.

Con esta sesión se cerró el primer día del taller.

#### SEGUNDO DÍA. SÁBADO 14 DE MARZO DE 2015.

#### 5. Reflexiones de las organizaciones étnicas participantes

## 5.1. Espacio de diálogo autónomo de ACIN y ACONC, documentado de forma autónoma.

Este espacio se realizó durante la mañana del segundo día y fue documentado de manera autónoma.

# 6. Insumos analíticos sobre legislación, políticas e instrumentos de planeación relevantes al sistema minero (Continuación)

## 6.1. Una lectura complementaria sobre inclusión social en el PNOM, Guillermo Rudas Lleras

Nota: Al igual que la exposición anterior sobre el PNOM, este análisis se basa en la versión abreviada el PNOM.

Reconociendo los vacíos del PNOM - incluyendo la omisión de temáticas como derechos humanos, consulta previa, transición al posconflicto, control de las rentas nacionales, entre otros - el ponente presentó una perspectiva crítica complementaria que resaltó elementos del PNOM que no están contemplados en la regulación minera vigente. Para el ponente estos aspectos pueden ofrecer alternativas para resolver algunos problemas del sistema minero.

El expositor ofreció comentarios sobre los siguientes aspectos del PNOM:

- Vacíos de cobertura
- Contenidos del PNOM que son relevantes a los problemas del sistema minero
  - Diagnósticos
  - o Principios ordenadores
  - Propuestas
    - Evaluación de proyectos mineros
    - Coordinación interinstitucional
    - Organización y regulación de la industria
    - Información para la toma de decisiones sobre el sector
- Cómo se comparan sus propuestas con las posiciones del resto de la institucionalidad minera.

Finalmente ofreció recomendaciones sobre el futuro análisis del PNOM.

#### Vacíos de cobertura

Están en lo cierto quienes sostienen que hay un profundo desconocimiento en el PNOM de cuatro temas fundamentales cuando se piensa en el ordenamiento minero de un país como Colombia:

• El PNOM no hace referencia a la transición hacia el posconflicto.

- Está ausente un análisis desde la perspectiva de los derechos humanos, a pesar de que las investigaciones realizadas demuestran que no existe duda sobre el vínculo entre extracción mineral y derechos humanos. Por ejemplo, indicadores cruciales para los derechos humanos como el índice de mortalidad de niños que, habiendo nacido vivos, no llegan a su primer año de edad, muestran afectación en regiones con 20 o 30 años de producción de minerales como Córdoba, Cesar o La Guajira.
- La falta de la consulta previa requerida: el PNOM, como lo dicen sus mismos autores, es el resultado de una consulta con el gobierno, algunos talleres e insumos de consultores independientes. De la sociedad civil solo reportan haber consultado con los gremios y grandes productores mineros. No aparecen ni los productores no agremiados, ni los pequeños mineros, ni las comunidades étnicas. Indudablemente esto es un gran vacío del Plan.
- La falta de análisis sobre la renta minera del Estado: una gran pregunta es si el Estado colombiano está recibiendo la suma adecuada por su participación en la explotación de los recursos del subsuelo que nos pertenecen a todos nosotros y son administrados por el Estado. Se esperaría que este tema ocupara un capítulo completo del PNOM, sin embargo no se presenta una discusión estructural del tema, solo se incluye una referencia puntual al tema de regalías. Esto es decepcionante para el ponente porque el Estado no está obteniendo un aprovechamiento adecuado de estos recursos del subsuelo.

#### Contenidos del PNOM que son relevantes a los problemas del sistema minero

Habiendo enunciado estos vacíos la ponencia se centra en analizar las oportunidades que pueden surgir algunas de las propuestas del PNOM para responder a problemas del sistema minero. El ponente enfatizó que no hay consenso en la institucionalidad minera frente a las propuestas del PNOM. Teniendo en cuenta que hay vacíos significativos en el PNOM, incluso en los temas que no sufren de vacíos también hay controversia sobre las propuestas del PNOM al interior de la institucionalidad minera y las propuestas tampoco han sido bien recibidas por los gremios.

Es importante hacer un análisis de cómo contrasta el actuar de la institucionalidad minera y la regulación y legislación actual del sector, con las propuestas consignadas en el PNOM.

#### **Diagnósticos**

El diagnóstico del PNOM enfatiza seis problemas. Es decir, una parte de la institucionalidad minera ha reconocido los siguientes problemas del sistema minero:

- 1. En la política pública: Falta de una visión compartida en la política pública del sector minero con otros sectores relacionados con el uso del suelo. En este momento no hay una visión integral sobre el sistema minero, por ejemplo, el Ministerio de Minas y Energía ha dicho, frente a consultas en temas de salud, que los impactos de salud de la minería no son su competencia sino la del Ministerio de Salud. El PNOM enfatiza que la política minera, ambiental y los programas sociales de desarrollo del ministerio de agricultura deben tener una perspectiva unificada y consistente.
- 2. <u>Institucionales</u>: el PNOM diagnostica agendas contradictorias en el sector público, debilidad del Estado y del imperio de la Ley en áreas mineras, y complejidad y captura de la consulta y del relacionamiento con comunidades.

- 3. <u>En regulación técnica</u>: el PNOM diagnostica que faltan en la regulación contenidos técnicos mínimos ajustados a las especificidades y realidades mineras, para orientar la actividad minera por caminos adecuados; también diagnostica que hay vacíos en la regulación y planeación para el cierre y abandono de minas; y señala que hay deficiencias en el manejo de los impactos ambientales de la minería.
- 4. En el manejo de impactos ambientales y diálogo social: el Plan diagnostica que los impactos no están siendo identificados, prevenidos, mitigados y compensados; que se han otorgado títulos mineros en áreas en donde esto no debería ocurrir; y que existe muy poco diálogo social para la toma de decisiones, pues la minería se ha autorizado en cuanto se solicite un título minero sin considerar la capacidad del proponente.
- 5. <u>En manejar los diferentes tipos de actividad minera</u>: reconocen en el Plan que existen muchos tipos de minería y esto ofrece una complejidad considerable que no se logra manejar en el momento. Sobre esto el ponente resaltó que muchas veces la diferencia entre los mineros ilegales y artesanales es quién deriva los beneficios de la actividad, puesto que en el primer caso los capturan terceros, mientras que en el segundo los beneficios son para las comunidades.
- 6. <u>De falta de información</u>: el Plan dice que la falta de información sobre los minerales, los operadores mineros, los impactos, etc. impide que se estructuren buenos proyectos y seguimiento para los mismos, impide que se tomen decisiones sobre la base de información técnica, y obstaculiza la evaluación de instrumentos de los proyectos mineros como los Planes de Trabajos y Obras.

# **Principios ordenadores**

El ponente presentó su lectura de los principios ordenadores del PNOM como sigue:

- <u>Generación de valor</u>: no debe solo haber altos estándares de calidad, es importante también que la decisión sobre la implementación de un proyecto minero no la tome la empresa proponente pues esta solo tiene el interés de incrementar sus ganancias. Es importante que la actividad genere beneficios y que sean mayores que los costos económicos, ambientales y sociales.
- <u>Evaluación y gestión de riesgo</u>: el PNOM reconoce el alto riesgo de la actividad minera, pero es optimista y considera que a pesar de este riesgo hay casos en los que la actividad puede realizarse, pues los riesgos pueden minimizarse, y casos en los que el riesgo no lo permite.
- <u>Eficiencia</u>: consiste en revisar los costos de prevenir, mitigar, remediar y compensar para que esto se haga eficientemente y se atienda a las externalidades.
- <u>Consistencia</u>: el PNOM reconoce que la política tiene que definirse con perspectiva multisectorial y no solo desde el Ministerio de Minas y Energía. Otros estudios han coincidido en que el tema de minería no es exclusivo del sector productivo de minerales sino que atraviesa varias esferas y debe verse desde esa perspectiva.

# **Propuestas**

El ponente comentó las propuestas del PNOM de la siguiente manera:

Evaluación y gestión de proyectos: incluyendo evaluación de riesgo temprano, evaluación previa a la explotación, y evaluación periódica de impactos. Todas estas evaluaciones requieren una perspectiva no solo desde la economía de la empresa, sino desde el punto de vista social, ambiental y económico de la región y el país. La aplicación de un análisis de riesgo temprano en el caso de Santurbán, por ejemplo, habría hecho claro que no se debía hacer exploración minera porque el área es una fuente de agua.

# Coordinación interinstitucional: el PNOM plantea:

- una comisión intersectorial minero-ambiental-social con cuatro o cinco ministros para tomar decisiones sobre los proyectos mineros, de manera que las decisiones no recaigan solo en el Ministerio de Minas y Energía;
- un comité académico de referencia como órgano consultivo a esta comisión;
- una propuesta de <u>contratos</u> de compromisos entre la Nación y los entes territoriales sobre las responsabilidades de cada uno en las áreas donde se aprueben proyectos mineros y con esto le da forma práctica a la propuesta de la Corte Constitucional de buscar acuerdos entre la Nación y los entes territoriales.
- la <u>gestión diferenciada según el mineral</u>: es decir el licenciamiento y gestión de los proyectos diferenciados de acuerdo con el mineral y el tipo de productor.
- el establecimiento de una misión sobre minería, ambiente y comunidades: una misión de expertos que debe estudiar lo que pasa con la minería, porque el país está actuando a ciegas frente al sistema minero.
- propuestas sobre <u>la licencia social y el seguimiento</u> a proyectos: el ponente resaltó este tema pues ha sido objeto de controversia. Expresó que la implementación de la licencia social se debe reflejar en mecanismos de control social para que se cumpla con los compromisos hacia las comunidades, y que el PNOM especifica que debe haber una Consulta Previa, a pesar de que el lenguaje utilizado para referirse a las comunidades no sea apropiado.

# Organización y regulación de la industria:

El ponente discutió estas propuestas de la siguiente manera:

- La subasta pública de títulos mineros: de manera que se ofrezcan al mejor postor y no al primer solicitante. En esta propuesta el PNOM coincide con el trabajo hecho por la Contraloría y el equipo liderado por el Profesor Luis Jorge Garay, del cual el ponente hizo parte.
- Requisitos más exigentes para acceder al título minero: que garanticen las mejores condiciones técnicas, ambientales, sociales, etc. Esto requiere un cambio fundamental en la legislación minera, pues en el país hubo una explosión de títulos con altísimos niveles de corrupción y una ausencia total de cualquier criterio técnico o de política de largo plazo.
- Plan de choque para formalización: el PNOM propone este plan para formalizar a los mineros pues el estado ha hecho varios intentos de formalización y solo 4% de los que solicitan formalizarse lo han logrado.

Más adelante recalcó que es importante contrastar las propuestas con la realidad del sistema minero.

# Contraste entre las propuestas del PNOM y las posiciones del resto de la institucionalidad minera

El ponente resaltó que estas propuestas contrastan con las posiciones del resto de la institucionalidad minera y que aunque las propuestas sean muy incompletas tienen unos aspectos que son sensatos. Para ilustrar esto, presentó una comparación entre el lenguaje del PNOM, que recurre a la postura de la Corte Constitucional en lo referente a la coordinación entre la Nación y los entes territoriales (sentencia C-123 de 2014) y la postura del Ministerio de Minas y Energía sobre el mismo asunto, que se refleja en el artículo 187 del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

En el PNOM se toma la sentencia de la Corte Constitucional (ver abajo) y se recomienda seguirla:

"...en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional **deberán** acordar con las autoridades territoriales concernidas las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política" (Sentencia C-123 de 2014). (el énfasis es nuestro)

Por su parte el Ministerio de Minas y Energía, en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo que está en este momento en discusión en el Congreso de la República, le da la siguiente lectura a esa sentencia:

"Artículo 187. Acuerdos con entidades territoriales. Las autoridades territoriales dentro del proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera, **podrán** acordar con la Autoridad Minera Nacional medidas de protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera." (el énfasis es nuestro)

El contraste en el lenguaje es muy claro. Mientras que la Corte Constitucional, en su sentencia retomada por el PNOM, utiliza la expresión palabra "deberán acordar" para establecer la obligatoriedad de las autoridades nacionales de establecer acuerdos con los entes territoriales, el PND afirma que los entes territoriales "podrán acordar" al referirse a la coordinación de los entes territoriales con la Nación por medio de acuerdos para la protección del ambiente sano y el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades. Contrario a lo que dice la Sentencia de la Corte que hace esto obligatorio y bajo la responsabilidad de las autoridades nacionales, , el Ministerio de Minas y Energía cambia por completo el sentido de dicha Sentencia. Al ponerla como opcional y a cargo del eslabón más débil de la cadena, los entes territoriales.

### Recomendaciones

El ponente ofreció las siguientes recomendaciones:

- No descuidar ese análisis que ya se empezó, de mirar las deficiencias y limitaciones que tiene el plan, y seguir analizando detalladamente las deficiencias y limitaciones del PNOM.
- Contrastar los planteamientos del PNOM con la situación actual de la autoridad minera y de las zonas mineras. Es posible que, a pesar de sus deficiencias y limitaciones, el PNOM nos de

- pistas y nos genere aliados que se pongan del lado de estas reivindicaciones que se pueden tener.
- Identificar diferencias entre los planteamientos del PNOM y la forma en que actúan actualmente no solo las autoridades mineras sino las ambientales y las sociales. Porque es algo que nos puede dar pistas para formular una serie de reivindicaciones retomando estos planteamientos, muchos de los cuales han sido también propuestos por otros analistas.
- Aprovechar las oportunidades que plantea el PNOM, para enfrentar problemas actuales y
  exigir cambios y soluciones con fuerza argumentada respaldada con lo que la misma Unidad
  de Planeación Minera y Energética UPME planteó, es decir las fallas que las autoridades y
  otros actores involucrados en la minería como las mismas empresas.

# Sesión de Preguntas y Respuestas

A la ponencia siguió una sesión muy activa de preguntas y respuestas que giraron en torno a:

- Si el PNOM puede o no ordenar la actividad minera: respecto a esto algunos/as participantes expresaron que la entrega de títulos al mejor postor no necesariamente ordena la actividad minera. El ponente resaltó que es poco probable que el PNOM ordene el sistema minero pues no está claro si va a ser adoptado por el Ministerio de Minas y Energía.
- El caos en el otorgamiento de títulos mineros y la conveniencia y adecuación cultural de las subastas para títulos mineros: algunos participantes cuestionaron que las subastas puedan organizar el caos de otorgamiento y expresaron preocupación sobre su adecuación cultural a los contextos étnicos, se veía con reserva la idea de que las subastas puedan organizar el sistema de otorgamiento de títulos mineros. El ponente explicó una propuesta que han hecho otros analistas que consiste en aplicar el beneficio de primero en el tiempo a los mineros ancestrales, y hacer subastas con los foráneos.
- La conveniencia y adecuación cultural de la formalización por asociación: se discutió que hay que
  examinar la adecuación cultural de la formalización de mineros de las comunidades étnicas por
  asociación con grandes mineros y se cuestionó que esta pudiera ser una propuesta benéfica, en
  particular en casos de proyectos mineros que no han hecho consulta con los grupos étnicos para
  hacer minería en sus territorios.
- La legalidad y legitimidad de las actividades mineras: sobre la legalidad se habló de la posibilidad de buscar nulidad de títulos entregados de manera irregular y el ponente citó el ejemplo reciente de la nulidad que le dio la corte a un título minero en la Guajira. Algunos participantes hablaron de la importancia de la legitimidad y no solo la legalidad de los títulos y el ponente indicó que existen oportunidades para la noción de legitimidad como parte de la figura de la licencia social, pues el ponente la interpreta como un documento que muestra que hay confianza y acuerdos entre las partes.
- La conveniencia de construir sobre las propuestas del PNOM dados los 'vicios' y vacíos que lo afectan: varios participantes expresaron escepticismo sobre la noción de construir sobre las propuestas del PNOM pues lo veían como un documento que ya contiene 'vicios', no se alinea con el convenio 169 de la OIT y no fue concertado ni consultado. Frente a esto el ponente explicó que dado que el documento no es completamente perfecto ni completamente desechable, es posible considerar un punto intermedio como estrategia.

• Se reiteró desde el proyecto que el mismo no busca socializar el PNOM pues esto es responsabilidad de la UPME y desde los y las participantes se resaltó la utilidad del ejercicio en vista de la falta de socialización del PNOM.

# 7. Comentarios Finales

Esta Jornada de Trabajo fue un espacio para compartir vivencias y análisis, en perspectiva interétnica e intercultural, sobre asuntos de minería, derechos y territorio. En ella se compartieron miradas territoriales sobre la situación de las comunidades frente a la minería. Entre estas se resaltó el carácter ancestral de la minería tradicional para las comunidades negras y las dificultades que ahora enfrentan con la titulación minera de sus territorios a externos y con la minería ilegal. Así mismo, se hizo clara la avanzada de la titulación y solicitud de títulos mineros en los territorios indígenas. La expansión de la minería ilegal y de titulación a personas ajenas a las comunidades ha creado preocupaciones y una serie de afectaciones documentadas en el territorio, por ejemplo en investigaciones de ACIN y en testimonios de miembros de las comunidades negras. Además, los ponentes de ACIN, ACONC y PCN expusieron posiciones compartidas y diferenciadas frente a la minería, las cuales son sofisticadamente complejas.

Las vivencias y posiciones de las comunidades étnicas necesitan informar los ejercicios de planeación nacional del sistema minero como el PNOM. Sin embargo, los y las participantes anotaron la falta de oportunidades de participación para sus comunidades en el PNOM. El taller ofreció insumos críticos sobre el PNOM que analizaron sus vacíos y los aspectos o propuestas que requieren mayor atención y debate. También ofreció análisis de la normativa Colombiana relevante, y ejemplos de casos y metodologías de evaluación de impacto y formulación de políticas incluyentes en otros países. Estos insumos, leídos bajo la óptica de las narrativas sobre minería, derechos y territorio ofrecidas por los ponentes de ACIN y ACONC/PCN, dieron lugar a discusiones entre los y las participantes, que el proyecto espera puedan ser de utilidad en informar estrategias futuras de incidencia en la política minera.

Durante esta Jornada de Trabajo, los y las participantes sugirieron diversas oportunidades de colaboración con la Universidad de Queensland y el equipo del Proyecto y estas se continuarán dialogando y explorando en futuras reuniones y actividades del Proyecto.

# Referencias

- Arbeláez-Ruiz, Diana, y Viana Garcés, Andrée. (2015). Análisis del Plan Nacional de Ordenamiento Minero de Colombia: una lectura crítica desde la inclusión social. Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane.
- Montaño, Martha Elena (2014). Territorios Indígenas base para la elaboración de lineamientos de política minera en territorios indígenas.
- Natural Resource Governance Institute. (2014). La Carta de los Recursos Naturales.
- Viana Garcés, Andrée. (2014). Mapa de un Sistema Minero Incompleto. En publicación. Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane.

				_
A a	Duagadinaiantaa	de Erice		
Anexo I —	Procedimientos	ne Fiica	en la	INVESTIGACION
AIICAU I	<b>Procedimientos</b>	ac Liica	CIIIG	mvestigacion





# 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 (CSRM, 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 PNON 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  $localiza^{n^2}$ .

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

http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\_Minero/2014/PNOM Lineamientos.pdf

### 

http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/025 6 2014.PDF

Hoja de Información General de la Investigación

<sup>2014/025</sup> http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\_Minero/2014/PNO
M Lineamientos.pdf

<sup>1</sup> PNOM:

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:

- Entender los factores del contexto que resultan relevantes para la inclusión de los grupos étnicos en la planeación de la minería en Colombia.
- Proveer insumos que faciliten el diálogo y análisis interno entre las organizaciones étnicas participantes en el Proyecto, respecto al PNOM
- Proveer insumos que faciliten la incidencia de las organizaciones étnicas participantes en el proceso de planeación del ordenamiento minero.
- Intercambiar experiencias y conocimientos internacionales relevantes sobre la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación del sector extractivo.
- 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.
- 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 la organizaciones étnicas participantes.

<u>Establecimiento de Grupos Interlocutores:</u> 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.

<u>Diálogo:</u> 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.

<u>Informes Públicos:</u> 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: Proyecto efectuará actividades 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.
- <u>Establecimiento de Grupos Interlocutores:</u> Inició en marzo de 2014 y está en curso.
- <u>Diálogo</u>: Antes del 28 de Febrero de 2015. El cronograma de diálogo específico se concertará con los liderazgos de las organizaciones étnicas.
- <u>Entrevistas:</u> 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 <u>Comunicación</u>: durante la duración del proyecto.
- <u>Informe Final</u>: 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:

- 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.
- 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.
- 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:

- 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.
- 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 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 Ponentes de Talleres de Diálogo

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

#### Los Talleres y Ponencias

Entre las actividades del proyecto se encuentran talleres de diálogo que la Universidad de Queensland implementará en colaboración con el liderazgo de algunas organizaciones étnicas. A los talleres asistirán miembros de estas organizaciones étnicas, miembros del equipo del Proyecto, así como ponentes y otros invitados acordados con el Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas.

Los propósitos de los talleres de diálogo y de los reportes resultantes se enuncian en la Hoja de Información General de la Investigación, que debe ser leída junto con la presente.

#### Las Ponencias

Los y las ponentes serán invitados/as a discutir un tema específico ante los y las participantes con el objetivo de brindar insumos para el diálogo y el debate. Las ponencias tendrán una duración aproximada de 30 minutos, seguidos de una sesión de preguntas y respuestas de aproximadamente 15 minutos

### ¿Cuánto durará el taller?

Los talleres variarán en duración entre un día y dos días y medio. Los y las ponentes solo necesitan estar presentes durante la jornada en la que ofrecen su ponencia.

#### ¿Qué se hará con la información?

La información recogida en el taller será registrada en notas detalladas, y en grabaciones de audio, que no identificaran a los participantes del taller pero si identificarán a los ponentes mientras están ofreciendo su ponencia. Si un ponente toma parte en una discusión que no está asociada con su

presentación, entonces no será identificado en esa sección de las notas.

Se producirá un informe público del taller resumiendo las ponencias y los debates. Cada ponencia será resumida y, tras comentarios de el/la ponente, y con su autorización, será incluida en el informe del taller. Los debates serán analizados para identificar los mensajes clave y se resumirán sin identificar a los y las participantes.

Previo a la publicación del informe del taller, se proveerá un borrador a los miembros del Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas para recibir sus comentarios y correcciones. Tras esto el equipo del proyecto finalizará el informe y lo hará público.

# Confidencialidad y Anonimidad

El taller incluye a varios participantes, por lo cual **no es posible participar** de manera confidencial. Por la misma razón no es posible contar con completa anonimidad.

Los y las ponentes pertenecientes a las organizaciones étnicas pueden decidir ser identificados/as solo por su afiliación institucional, o por nombre y afiliación institucional.

Los demás ponentes deberán ser identificados por nombre y si desean por nombre y afiliación institucional.

Los investigadores manejarán las notas e información del taller de manera confidencial y solo se hará público el reporte resultante.

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

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

El Proyecto solicita igual discreción por parte de los y las ponentes.

#### ¿Cómo se almacenará la información?

La información ofrecida por los y las ponentes durante su ponencia será registrada a nombre de el/la ponente. Ninguna otra 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. Solo los ponentes que no pertenecen al equipo del Proyecto o a las organizaciones étnicas participantes recibirán un honorario modesto, previamente acordado con la coordinadora del proyecto, para reconocer el tiempo dedicado a preparar la ponencia y a viajar de ser necesario.

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

Sí. Los resultados del estudio del cual forman parte los talleres de diálogo se presentarán en un informe final, tras la culminación del estudio, aproximadamente 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 CSRM 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.

#### 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 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 sobre el proceso de Diálogo

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

Esta hoja de información es sobre el componente de diálogo del 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, el cual está siendo conducido por la Universidad de Queensland. Los propósitos de los talleres de diálogo y de los reportes resultantes se enuncian en la Hoja de Información General de la Investigación, que debe ser leída junto con la presente.

#### ¿Cuánto durarán los talleres?

Los talleres durarán entre dos y tres días.

#### ¿Qué se hará con la información?

La información recogida en este proceso será registrada en notas detalladas que no identificaran a los/as participantes. Se analizarán las notas junto con la información de otros componentes del proyecto para proporcionar una perspectiva general.

Los resultados se resumirán en un borrador de reporte para comentarios del Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas, después de lo cual un documento final será producido para su publicación.

Este informe será un insumo para el reporte final del proyecto, que también se proporcionará para su comentario, en este caso a los dos Grupos Interlocutores, antes de su publicación.

### Confidencialidad y Anonimidad

El taller incluye a varios participantes, por lo cual no es posible particpar de manera confidencial. Por el mismo motivo no es posible ofrecer completa anonimidad. Sin embargo, los/as investigadores/as manejarán las notas e información recopilada en las

actividades de este proceso de manera confidencial. Únicamente los comentarios que no permitan identificar a un participante en forma individual serán utilizados en el reporte final (si se llegarán a utilizar). Los nombres de los/as participantes no serán relacionados a las declaraciones vertidas en el informe.

Aquellos/as participantes que deseen ser incluidos en una lista de participantes de la investigación serán listados por su nombre, y los/as que desean permanecer en el anonimato, se indicarán como "anónimo".

#### ¿Cómo se almacenará la información?

Las notas del taller no registrarán nombres de participantes. Asimismo, toda la información recogida en las actividades del proceso de diálogo 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/una participante retira su consentimiento, toda la documentación de la investigación asociada a éste será destruida.

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

Sí. Los resultados del estudio se presentarán en un informe final en abril de 2015 y habrá un informe provisional después de la fase de diálogo. A los/as participantes del estudio se les informará de los resultados de la investigación mediante la publicación de los resultados clave.

Hoja de Información sobre el proceso de Diálogo - Esta hoja de información debe leerse conjuntamente con la Hoja de Información General de la Investigación

# ¿Los/as 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/as participantes pueden discutir su participación en este estudio con cualquiera de los/as investigadores/as de CSRM involucrados/as en el mismo (ver información de contacto más abajo).

Si desea comunicarse con un/una 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.

#### 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 Skype: diana.arbelaez.ruiz

Celular Colombia: +57 313 335 9345

Australia:

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

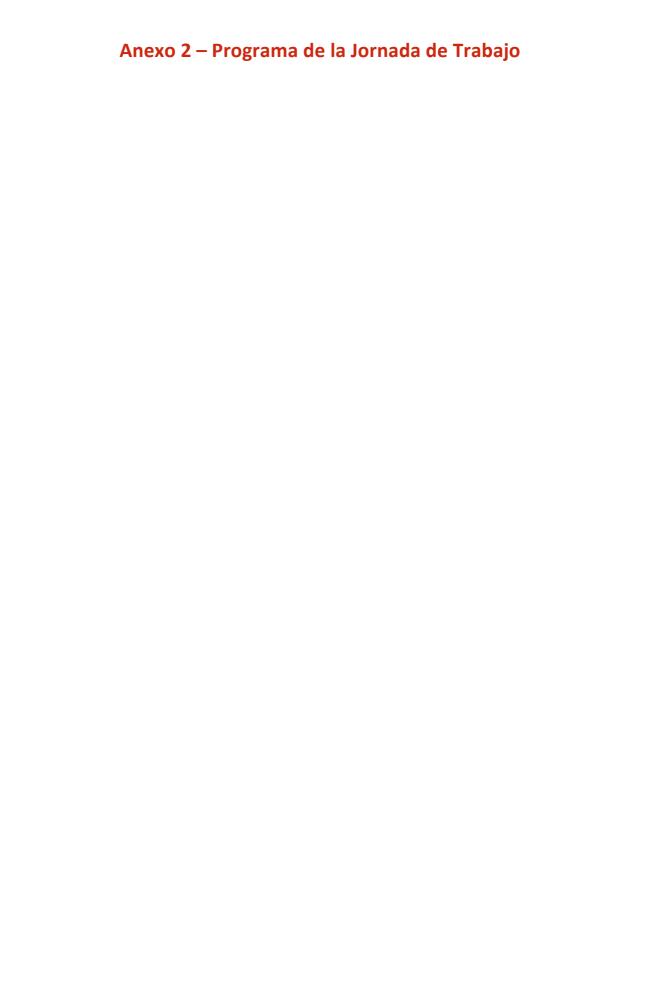
Celular: +61 425 831 864



### Centre for Social Responsibility in Mining Sustainable Minerals Institute (CSRM)

# Formulario de Consentimiento

<b>Título del Proyecto:</b> 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 <i>Promoviendo la inclusión social en la planeación minera nacional: diálogos comunitarios e institucionales para informar la planeación del ordenamiento minero en Colombia</i> , 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 social 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 seré 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, <b>señalada con una X</b> : □Etapa de concertación/ □Grupo interlocutor/ □ Entrevista/ □ Taller o Conversatorio, / □ Ponente en Taller o Conversatorio, 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
Para ser diligenciado por la investigadora:
Yo, Diana Arbeláez-Ruiz, certifico que he explicado el método del proyecto de investigación
a:
Firmar Fecha











# Jornada de Trabajo sobre Política Minera, Derechos y Territorio

Santander de Quilichao, Cauca, Colombia 13 al 15 de marzo de 2015

**Programa** 

Agradeciendo el apoyo de:



# PRIMER DÍA: 13 DE MARZO DE 2015

Tiempo	Hora	Actividad	
15min	8:15	LLEGADA DE PARTICIPANTES	
30min	8:30 - 9: 30 am	RECEPCIÓN Y REGISTRO DE PARTICIPANTES	
		ENTREGA DE MATERIALES	
30min	9:30 - 10:00 am	PALABRAS DE BIENVENIDA —	
		ACIN	
		ACONC – VICTOR HUGO MORENO MINA	
		CSRM – UQ - DIANA ARBELÁEZ RUÍZ)	
30min	10:00 - 10:30 am	PROCEDIMIENTOS DEL TALLER Y PREGUNTAS	
		HOJA DE CONSENTIMIENTO	
		DIANA ARBELÁEZ RUÍZ (CSRM- UQ)	
15min	10:30 - 11:00	CONTEXTO REGIONAL	
15min		ACONC – GABINO HERNANDEZ PALOMINO	
		ACIN - MARCO FIDEL MOSQUERA	
30min	11:00- 11:30	Refrigerio de Media mañana	
30min	11:30 – 12:00 am	MAPA DE UN SISTEMA MINERO INCOMPLETO	
		Andrée Viana	
15min	12:00-12:15	RONDA DE COMENTARIOS Y PREGUNTAS	
30min	12:15 – 12:45 pm	TIPOLOGÍA DE LA ACTIVIDAD MINERA	
		FERNANDO VARGAS VALENCIA	
15min	12:45 -1:00	RONDA DE COMENTARIOS Y PREGUNTAS	
90min	1:00 – 2:30 pm	ALMUERZO	
30min	2:30 - 3:00 pm	ANÁLISIS CRÍTICO DEL PNOM	
		DIANA ARBELÁEZ-RUIZ	
30min	3:00-3:15	RONDA DE COMENTARIOS Y PREGUNTAS	
30min	3:15 - 3:45 pm	REFRIGERIO DE MEDIA TARDE	
15min	3:45-4:00	PANEL DE INSUMOS PARA EL ESPACIO AUTÓNOMO	
15min	4:00-4:15	AGENDA DEL DÍA 2	

# SEGUNDO DÍA: 14 DE MARZO DE 2015

Tiempo	Hora	Actividad
Shoras	8:00am – 1:00 pm	ESPACIO AUTÓNOMO ÎNCLUYE REFRIGERIO DE MEDIA MAÑANA
90min	1:00 - 2:00 pm	ALMUERZO
30min	2:00- 2:30 pm	OTRA PERSPECTIVA SOBRE EL PNOM
		GUILLERMO RUDAS
30min	2:30-3:00	RONDA DE COMENTARIOS Y PREGUNTAS
30min	3:00 - 3:30 pm	REFRIGERIO DE MEDIA TARDE
30min	3:30-4:00 pm	CONCLUSIONES DEL ESPACIO AUTÓNOMO
15min	4:00-4:15 pm	CIERRE A CARGO DE ACIN Y ACONC

TERCER DÍA: 15 DE MARZO DE 2015

Tiempo	Hora	Actividad
60min	9:00 – 11:00 am	CONSTRUCCION DE HOJA DE RUTA CONJUNTA ACONC Y ACIN
30min	11:00-11:30	REFRIGERIO DE MEDIA MAÑANA
30min	11:30-12:00	CIERRE A CARGO DE ACIN Y ACONC
90min	12:00-1:30	ALMUERZO DE CIERRE









# Agradeciendo el apoyo de:

