# **CONVERSATORIO** LA INCLUSIÓN SOCIAL **EN LAS POLÍTICAS Y PLANES PÚBLICOS** PARA EL SISTEMA MINERO DE COLOMBIA

BOGOTÁ, 20 DE ABRIL DE 2015 **MEMORIAS** 



En colaboración con











Agradeciendo el apoyo de









# Elaboración de Memorias



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

Andrée Viana, Consultora del Proyecto.

# Equipo del Conversatorio

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

Andrée Viana Garcés, Consultora del Proyecto.

Camila Rivera, Relatora,

Gladys Jimeno Santoyo, Asesora Técnica del Proyecto, Programa de Derechos Humanos, USAID, Colombia.

Adriana Beltrán, Coordinación Logística.

Julieta Ruiz Villegas, Apoyo Logístico (voluntaria).

Diana Sánchez, Diseño Gráfico.

Patricia Rincón, Fotografía.



#### Sobre este documento

Este documento resume el Conversatorio sobre la Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia (Bogotá, 20 de abril de 2015). El Conversatorio formó parte del proyecto Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Minera Nacional, liderado en Colombia por Diana Arbeláez-Ruiz del Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, Universidad de Queensland, y financiado por la Fundación Ford, Región Andina y Cono Sur. Este proyecto contó con colaboración de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca, el Programa de Comunidades Negras, el Programa de Derechos Humanos de USAID en Colombia, el Centro Internacional de Minería para el Desarrollo, una iniciativa del Gobierno de Australia, y el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana.

# 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 Provecto**

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

Alcibiades Escue, Secretario de Planeación, ACIN. Marco Fidel Mosquera, Coordinador, Secretaría de Planeación ACIN. Felix Manuel Banguero, PCN. Víctor Hugo Moreno, Representante legal ACONC.

# **Agradecimientos**

Diana Arbeláez-Ruiz, agradece a ponentes (ver página 5) y participantes (ver página 59) del Conversatorio por su interés y contribuciones al mismo y especialmente a quienes viajaron desde otras regiones de Colombia y otros países. Agradece las contribuciones y dedicación de todos los miembros del equipo del Conversatorio. Igualmente expresa su agradecimiento a la Fundación Ford por la donación que hizo posible el Proyecto, incluyendo este Conversatorio, al Instituto Pensar de la Universidad Javeriana por su valiosa contribución a esta actividad y al Centro Internacional de Minería para el Desarrollo por apoyar la participación de ponentes de Perú y Ecuador.

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



#### **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 o 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.

# 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.

# **Tabla de Contenidos**

Introducción	1
Sobre el proyecto Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Minera Nacional	1
Componentes	2
Objetivos	2
El Conversatorio sobre la Inclusión Social en las Políticas y Planes Públicos para el	
Sistema Minero de Colombia	2
Objetivo	2
Metodología	3
Participantes	3
Estructura de este Documento	4
Sesión de Bienvenida	5
Palabras de Bienvenida: Andrée Viana, Instituto Pensar, Universidad Javeriana	5
Contexto y procedimientos del conversatorio: Diana Arbeláez-Ruíz, Centro para la	
Responsabilidad Social en Minería, Universidad de Queensland	5
Panel 1: Inclusión de Perspectivas Étnicas en Planes y Políticas Públicos para el Sistem	а
Minero	7
Marco Fidel Mosquera, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca	7
Marilyn Machado, PCN, Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca.	10
Yenly Angélica Méndez, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina	12
Ninfa Patiño, Gobierno del Ecuador	14
Danny Nugkuag, Gobierno del Perú, Viceministerio de Interculturalidad	15
Sesión de Preguntas y Respuestas	17
Panel 2: Marcos para la Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el	
Sistema Minero	18
César Carvajal, Corte Constitucional de Colombia. Marco constitucional	18
Nelson Enrique Valencia, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca	21
Víctor Hugo Moreno Mina, Representante Legal Asociación de Consejos	
Comunitarios del Norte del Cauca	23
Sesión de preguntas y discusión	25
Panel 3: Lecturas sobre la Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el	
Sistema Minero	26
Soraya Vargas, Unidad de Planeación Minero Energética. Plan Nacional de	
Ordenamiento Minero	26
Alfredo Molano. Acuerdos de Paz y Transición al Posconflicto	29
Mario Alejandro Valencia, CEDETRABAJO. Inclusión social y modelos de	
desarrollo en torno a la minería	31
Manuel Rodríguez Becerra. Plan Nacional de Desarrollo	33
Preguntas y opiniones	35
Comentarios Finales	36
Anexo I – Procedimientos de Ética en la Investigación	38
Anexo II – Programa del Conversatorio	47
Anexo III – Participantes	50

# **Siglas**

**ACIN** Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca

ACONC Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca

ANZORC Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina

**ARCOM** Agencia Reguladora del Control Minero (Ecuador

**CEDETRABAJO** Centro de Estudios del Trabajo

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social

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

EIA Estudio de Impacto Ambiental

**FENAMAD** Federación Nativa de Ríos Afluentes de Madre de Dios

**IGAC** Instituto Geografico Agustin Codazzi

MME Ministerio de Minas y Energía

OIT Organización Internacional del Trabajo

**PCN** Programa de Comunidades Negras

Plan Nacional de Desarrollo Minero PNDM

**PNOM** Plan Nacional de Ordenamiento Minero

UQ University of Queensland/ Universidad de Queensland

#### Introducción

Este documento resume el Conversatorio sobre la Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia (Bogotá, 20 de abril de 2015), organizado por el Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland (UQ), el Instituto Pensar, de la Universidad Javeriana, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) y el Programa de Comunidades Negras (PCN). El Conversatorio formó parte del proyecto Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Minera Nacional, liderado en Colombia por Diana Arbeláez-Ruiz, investigadora de la UQ y financiado por la Fundación Ford, Región Andina y Cono Sur. Este proyecto contó con colaboración de las instituciones y asociaciones arriba mencionadas, el Programa de Derechos Humanos de USAID en Colombia, y el Centro Internacional de Minería para el Desarrollo, una iniciativa del Gobierno de Australia.

# Sobre el proyecto Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Minera Nacional

El proyecto buscó apoyar a ACIN y ACONC/PCN en el análisis y, de ser aplicable, formulación de respuestas frente al Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM)<sup>1</sup>. El principal componente de acción consistió en 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, el proyecto buscó 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 persiguió 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.

#### Componentes

El proyecto incluyó ocho componentes:

- Un análisis de contexto.
- Un proceso de concertación de la participación de las organizaciones étnicas colaboradoras.
- El establecimiento de un grupo interlocutor de las organizaciones étnicas participantes.
- Actividades de diálogo y debate, como talleres y conversatorios en Santander de Quilichao (Norte del Cauca, Colombia), Bogotá (Colombia), y Brisbane (Australia). Estos no deben confundirse con un proceso de consulta previa pues el proyecto fue completamente independiente del gobierno de Colombia.
- Entrevistas con líderes/lideresas y expertos/as, incluyendo la serie de entrevistas sobre la consulta previa en Colombia.
- El análisis crítico del PNOM desde el punto de vista de la inclusión social.
- Interlocución con algunas dependencias gubernamentales relevantes al proceso del PNOM.
- La documentación de todas las actividades del proyecto en informes públicos que estarán disponibles en la página web del Centro para la Responsabilidad Social en la Minería.

El PNOM propuso 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.

<sup>1</sup> 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" (Ver PNOM).

Todas estas actividades fueron implementadas siguiendo los procedimientos de ética en la investigación de la Universidad de Queensland (ver Anexo I) y los acuerdos con las organizaciones étnicas participantes (ACIN, ACONC y PCN).

#### **Objetivos**

El Proyecto persiguió 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 para facilitar el diálogo y análisis interno entre las organizaciones étnicas participantes en el Proyecto, respecto al PNOM.
- Proveer insumos para facilitar 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.

# El Conversatorio sobre la Inclusión Social en las Políticas y Planes Públicos para el Sistema Minero de Colombia

#### **Objetivo**

El Conversatorio buscó facilitar el debate intercultural, entre diversos actores, sobre inclusión de las perspectivas étnicas en la formulación de la política pública minera en Colombia, con especial referencia a la experiencia y situación de las comunidades étnicas del Norte del Cauca.

#### Metodología

Se utilizaron los siguientes métodos:

- El programa del Conversatorio y la lista de invitados fueron concertados con el Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas Participantes.
- Se estructuraron tres paneles con ponentes de organizaciones étnicas del Norte del Cauca, organizaciones campesinas de Colombia, los Gobiernos de Colombia, Perú y Ecuador, organizaciones estatales de Colombia, académicos y expertos (ver programa del Conversatorio en el Anexo II).
- Se diseñaron las siguientes preguntas para guiar la preparación de los y las facilitadores/as y panelistas (ver Tabla 1):

#### **Panel**

#### **Preguntas orientadoras**

étnicas en los ¿Por qué es importante? planes y políticas públicos para el sistema minero.

Inclusión de Con referencia a la inclusión de las perspectivas étnicas y campesinas en la planeación y las perspectivas políticas públicas para los sistemas mineros:

¿Cuáles son los principales retos, barreras o problemas en su región/país, o desde el punto de vista de su organización/experiencia?

¿Cuáles han sido algunas de las enseñanzas de la experiencia en esta materia?. Por ejemplo, ¿qué experiencias han dejado buenos resultados, cuáles son los tipos de prácticas, procesos o situaciones que deben evitarse?

¿Qué tipo de iniciativas se están implementando en Perú y Ecuador? ¿Cómo han funcionado hasta la fecha?

¿Desde otros sectores de la sociedad, diferentes al gobierno, qué estrategias han surgido y qué se puede aprender de ellas?

Panel	Preguntas orientadoras		
2. Marcos para la inclusión social en los planes y políticas públicos para el sistema minero	Con referencia a la inclusión social, y enfocándose en la inclusión de las perspectivas étnicas y campesinas en la planeación y políticas públicas para los sistemas mineros: ¿Por qué es importante? ¿Qué elementos ofrece el marco constitucional? ¿Cómo se implementa en la práctica y cuáles son los principales problemas, retos y oportunidades? ¿Qué tipo de iniciativas está implementando el gobierno de Colombia? ¿Qué propuestas hay desde las comunidades del Norte del Cauca?		
3. Lecturas sobre la inclusión social en los planes y políticas públicos para el sistema minero	Con referencia a la inclusión de las perspectivas étnicas y campesinas en la planeación y políticas públicas para los sistemas mineros: ¿Qué elementos relevantes a la inclusión social existen en los actuales planes para el sistema minero? ¿Qué puede decirse sobre el actual modelo de desarrollo a partir de la actividad minera y sus repercusiones para la inclusión social? En el discurso actual del gobierno nacional ¿cuál es el lugar de la minería en las apuestas de construcción de la sociedad colombiana del posconflicto? ¿Cuál debería ser? ¿Cómo deberíamos pensar el reto de definir un modelo de desarrollo para la transición? ¿Cuál es la capacidad de la minería para transformar la ciudadanía y prepararla para una transición hacia una sociedad democrática? ¿Qué papel le corresponde al Estado en esos procesos? ¿Dónde están los derechos territoriales de los pueblos negros e indígenas y sus garantías en el mapa de la transición? Si se mantiene la minería como una actividad de utilidad pública e interés social también para el marco jurídico de la transición, ¿cómo se puede promover la inclusión social en decisiones sobre el suelo y el subsuelo?		

Tabla 1. Preguntas orientadoras para los paneles de discusión.

- Todas las discusiones de panel fueron seguidas por una sesión de preguntas y opiniones abierta.
- El conversatorio fue documentado en su totalidad, siguiendo los procedimientos de ética en la investigación del Comité de Ética de la Universidad de Queensland (ver Anexo I).

#### **Participantes**

Cuarenta y un personas de organizaciones de la sociedad civil y étnicas, el Gobierno/Estado colombiano, los Gobiernos de Perú y Ecuador, la academia y la cooperación internacional participaron en el Conversatorio. Desafortunadamente, no fue posible contar con la participación de representantes de la industria, pues la conferencia del gremio se realizaba simultáneamente en otra ciudad. La distribución de los y las participantes por afiliación institucional se resume en la Figura 1.



Figura 1. Porcentaje de participantes por afiliación institucional.

Hubo representación de género balanceada (22 mujeres y 19 hombres). Adicionalmente, el equipo a cargo del Conversatorio estaba compuesto por seis mujeres colombianas de organizaciones académicas, de cooperación internacional o independientes.

Los y las participantes fueron identificados de mutuo acuerdo con el Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas Participantes, y seleccionados de las redes de contactos de miembros del equipo del proyecto. Los y las participantes y ponentes fueron invitados/as directamente por la Universidad de Queensland.

El Anexo III (página 59) contiene la lista de participantes del conversatorio, listados/as de acuerdo con su preferencia por nombre, nombre y afiliación institucional, o como anónimo/a.

#### Estructura de este Documento

Este documento de Memorias del Conversatorio está estructurado como sigue (Tabla 2):

Sección	Contenidos	Facilitadores/as y ponentes
Bienvenida	Bienvenida, introducción y procedimientos	Andrée Viana– Instituto Pensar, Universidad Javeriana.  Diana Arbeláez Ruíz – Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Universidad de Queensland
Panel 1	Inclusión de las perspectivas étnicas en los planes y políticas públicos para el sistema minero.	<ul> <li>Facilitado por: Gladys Jimeno Santoyo – Programa de Derechos Humanos, USAID.</li> <li>Ponentes:</li> <li>Marco Fidel Mosquera – Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca</li> <li>Marilyn Machado – PCN- Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca</li> <li>Yenly Méndez – Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina</li> <li>Ninfa Patiño – Gobierno de Ecuador</li> <li>Danny Nugkuag – Gobierno del Perú</li> </ul>
Panel 2	Marcos para la inclusión social en los planes y políticas públicos para el sistema minero	<ul> <li>Facilitado por: Roberto Vidal – Instituto Pensar, Universidad Javeriana Ponentes²:</li> <li>César Carvajal, Corte Constitucional de Colombia – Marco constitucional.</li> <li>Nelson Enrique Valencia Medina – Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca</li> <li>Víctor Hugo Moreno Mina – Representante Legal Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca</li> </ul>
Panel 3	Lecturas sobre la inclusión social en los planes y políticas públicos para el sistema minero	<ul> <li>Facilitado por: : Andrée Viana – Instituto Pensar, Universidad Javeriana</li> <li>Ponentes:</li> <li>Manuel Rodríguez Becerra - Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>Mario Alejandro Valencia – CEDETRABAJO – inclusión social y modelos de desarrollo en torno a la minería</li> <li>Soraya Vargas - Unidad de Planeación Minero Energética - Plan Nacional de Ordenamiento Minero.</li> <li>Alfredo Molano - Acuerdos de Paz y Transición al Posconflicto.</li> </ul>

Tabla 2. Estructura del Documento.

<sup>2</sup> Un representante de la ANM estaba programado como parte del panel pero finalmente no le fue posible participar pues arribó una vez el panel ya había procedido.

<sup>4</sup> MEMORIAS DEL CONVERSATORIO SOBRE LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA MINERA

#### Sesión de Bienvenida

#### Palabras de Bienvenida: Andrée Viana, Instituto Pensar, Universidad Javeriana

Andrée Viana del Instituto pensar da la bienvenida al Conversatorio sobre la inclusión social en las políticas y planes para el sistema minero en Colombia. Explica que el Instituto Pensar es interdisciplinario y se ocupa de investigar e incidir en diversos procesos en Colombia, entendiendo que no existe una única y homogénea transición hacia la paz sino que los procesos de transformación y fortalecimiento democrático suponen diversas transiciones. "Una de nuestras principales líneas trabajo es en estudios territoriales, pues Pensar entiende la configuración territorial como una de las transiciones más urgentes en Colombia. Y que esa transición justamente es la que puede derivar mayores conflictos y transformaciones en el proceso colombiano hacia la paz."



Indica que la participación de Pensar en este proyecto liderado por la Universidad de Queensland ha permitido avanzar en la comprensión de los conflictos territoriales, los conflictos entre territorialidades, los conflictos entre identidades culturales y políticas, y de gestión de los recursos y de las riquezas, entre las que se encuentra el sistema minero colombiano.

Agradece la invitación de la Universidad de Queensland y su Sustainable Minerals Institute a participar en el proyecto, porque la misión del Instituto Pensar no es solo investigar y describir sino también incidir y advertir que no todo está acorde con un sistema democrático. Pensar también tiene la misión de incidir y colaborar en la construcción de políticas públicas, desde un posicionamiento claro acerca de que no cualquier configuración territorial es valida, desde la convicción de la urgencia de que la reconfiguración territorial hacia la paz se haga de abajo hacia arriba.

"Gracias por haber venido, esperamos que este conversatorio sea enriquecedor para todos y un gran cierre de este proyecto."



Contexto y procedimientos del conversatorio: Diana Arbeláez-Ruíz, Centro para la Responsabilidad Social en Minería, Universidad de Queensland.

Diana Arbeláez-Ruiz de la Universidad de Queensland se suma al Instituto Pensar en dar la bienvenida a los y las participantes y agradece al Instituto Pensar por ofrecer su casa para el Conversatorio.

Indica que el conversatorio es convocado por la Universidad de Queensland, el Instituto Pensar, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y la colaboración

entre la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) y el Programa de Comunidades Negras (PCN).

Da entonces la bienvenida a la delegación de cuatro personas de ACIN, incluyendo la Consejera Luz Marina Canas, cuya presencia como autoridad indígena agradece, y de cuatro personas de ACONC/PCN que viajaron desde el Cauca para participar en el Conversatorio. Da también la bienvenida a Ninfa Patiño del Gobierno de Ecuador y a Danny Nugkuag del Gobierno de Perú, quienes viajaron especialmente desde sus países para participar como ponentes en el Conversatorio.

Agradece a la Fundación Ford, el Centro Internacional de Minería para el Desarrollo y el Programa de Derechos Humanos de USAID en Colombia, por su apoyo al proyecto y a este evento.

#### Sobre el Proyecto y el Centro para la Responsabilidad Social en la Minería

Diana Arbeláez-Ruiz explica que el conversatorio es parte de un proyecto que busca promover la inclusión social en la política minera, y es liderado por el Centro para la Responsabilidad Social en la Minería (CSRM) de la Universidad de Queensland. CSRM es parte del Sustainable Minerals Institute que es la institución académica más grande del mundo especializada en temas de minería y sostenibilidad. Agrupa profesionales y académicos/as en siete centros especializados en: salud y seguridad ocupacional, responsabilidad social, agua, rehabilitación de tierras destinadas a la minería, energía, geología y procesamiento de minerales.

CSRM se especializa en hacer investigación, consultorías, educación superior e intercambios de experiencias sobre las transformaciones sociales, políticas y económicas que ocurren con la llegada de proyectos extractivos a las regiones. CSRM creó el primer postgrado especializado en relaciones comunitarias para la industria minera.

CSRM trabaja de manera muy colaborativa con diversos actores que participan en, o interactúan con, la actividad minera. Por esto tenemos colaboraciones con algunas de las empresas mineras más grandes que hay en el mundo, con ONGs grandes como OXFAM, con organizaciones de la sociedad civil y con organizaciones académicas.

Presenta al equipo del proyecto (listado en la contra carátula de este informe).

Presenta las actividades del proyecto (listadas en la introducción de este informe).

Presenta los objetivos del proyecto y el Conversatorio (explicados en la introducción de este informe).

#### Procedimientos para el Conversatorio y Consentimiento Previo, Libre e Informado

Diana Arbeláez-Ruiz revisa con los y las participantes la información sobre los procedimientos de investigación y documentación del conversatorio, incluyendo las hojas de información y de consentimiento (ver Anexo I), y responde a preguntas.



# Panel 1: Inclusión de Perspectivas Étnicas en Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero



Facilitadora: Gladys Jimeno, Programa de Derechos Humanos, USAID.

Este primer panel trata sobre la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación y las políticas públicas mineras. Fue facilitado por Gladys Jimeno Santoyo y contó con ponencias de Marco Fidel Mosquera, Marilyn Machado, Yenly Méndez, Ninfa Patiño, y Danny Nugkuag.

La facilitadora abrió la sesión refiriéndose a las preguntas orientadoras que se habían circulado con anticipación que hacen referencia a la inclusión de las perspectivas étnicas y campesinas en la planeación y en las políticas públicas para el sistema minero:

- Desde el sitio donde está ubicada su experiencia de vida o su experiencia profesional, ¿por qué la inclusión de estas perspectivas es importante?
- ¿Cuáles serían los principales retos barreras, o problemas en su región, país o desde el punto de vista de su organización?
- ¿Cuáles han sido algunas de las enseñanzas de la experiencia en esta materia?
- ¿Qué tipos de iniciativas han implementado el Perú y el Ecuador y cómo han funcionado esas experiencias?
- Desde otros sectores de la sociedad diferentes al gobierno ¿qué estrategias han surgido y qué se puede aprender de ellas?



# Marco Fidel Mosquera, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca.

Esta ponencia explicó la importancia de las perspectivas comunitarias territoriales para la planeación minera, incluyendo cómo la noción integral del territorio toca todos los aspectos de la vida de las comunidades indígenas del Norte del Cauca. De esto se deriva que la formulación de políticas mineras de arriba hacia abajo representa una serie de amenazas para los pueblos indígenas. El ponente demostró la avanzada de la minería en el Norte del Cauca con evidencia cartográfica recolectada en 2014. Para concluir enfatizó la importancia de los ejercicios de planeación de abajo hacia arriba.

El ponente expresa su agradecimiento por la invitación y en particular la presencia de la Consejera Luz Marina Canas que tuvo la amabilidad de acompañar a la delegación como Autoridad Indígena.

#### Perspectivas desde el territorio y planeación minera

El Sr Mosquera inició su ponencia con una contextualización del significado del territorio para las comunidades Nasa del norte del cauca. "Nosotros hemos trabajado el plan de vida comunitario en ese gran territorio que llamamos CXHAB WALA KIWE que es el territorio del gran pueblo. Noten ustedes ahí que desde el comienzo hay un claro arraigo a lo que es el territorio". En eso nos hemos parado, afirmó, desde que han comenzado las luchas indígenas. El ponente explicó que en ese momento en el Norte del Cauca había dinámicas complejas en torno a la tenencia de la tierra y otras áreas relacionadas con el Plan de Vida.

Para el ponente, las perspectivas de los territorios son muy allegadas a las perspectivas de los Planes Nacionales de Ordenamiento Minero, y a todos los planes que salen del gobierno a nivel nacional porque también incumben a las comunidades en la medida en que siempre van a afectar el territorio que es la base esencial de su existencia.

Explicó que ellos han considerado el *territorio* como un *espacio de vida integral*. Un espacio integral en el sentido de que no solo es el suelo sino también el subsuelo, el espacio aéreo, y eso es importante porque las políticas mineras de los últimos años tratan todo de una manera separada, y eso no es así porque para intervenir, por ejemplo, el subsuelo, hay que intervenir necesariamente el suelo y todas las formas de vida y comunidades que habitan. También indicó que "el *territorio* es un *elemento esencial para la pervivencia del pueblo Nasa*. Nuestra principal lucha desde el nacimiento del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) ha sido una lucha por el territorio, ya que se considera sagrado y la gente da la vida por este territorio".

Indicó que el territorio también es el "espacio donde se desarrolla el ejercicio de autonomía" es decir dentro de ese proceso de defender el territorio también está el proceso de cómo gobernar y las comunidades hacen ese ejercicio de gobierno, de justicia, de tal forma que puedan preservar sus valores y sus ideales políticos.

El ponente resumió lo anterior expresando que "el territorio es ese sustento donde se recrea y se implementa el plan de vida". El territorio está ligado al plan de vida, continuó, y todas las decisiones y proyecciones que se hacen giran en torno a cómo preservar el territorio, cómo administrarlo, cómo aplicar los mandatos ancestrales, los mandatos comunitarios en ese territorio, de tal forma que se vuelva esencial para la vida.

El expositor enfatizó que dentro de esos planes y políticas publicas del sistema minero ellos han visto una gran distancia. Y lo principal "ha sido un *planeamiento vertical, desde arriba hacia abajo*. Por un lado ni siquiera sabíamos que se estaba adelantando el PNOM. No hubo un proceso de consulta ni de recoger esos insumos que hay en cada una de las comunidades, ni de propiciar espacios para consolidar políticas desde la base". Agregó que las comunidades no sabían si el PNOM era la antesala de un Plan mucho más profundo.

Resaltó que la manera "como se han hecho las cosas contrasta grandemente con nuestro proceso organizativo donde la planeación es fundamental, donde los planes de vida son esenciales. En este momento tenemos 19 resguardos en prospectiva de construir su plan de vida. De los 19 resguardos ya hay 12 con sus planes de vida y la forma como se ha construido es desde abajo hacia arriba. Pero en el sentido del gobierno tenemos la cuestión inversa en esas proyecciones".

Indicó que su organización también ha notado la no inclusión de los espacios socioculturales y ecosistémicos de las comunidades étnicas y que en el PNOM y en la política minera "el gobierno prioriza la minería como una actividad económica de interés nacional y no como un proceso sistémico. El interés nacional prima sobre los pueblos y eso conlleva muchas dificultades. Se pierde de vista que la minería es una actividad sistémica que interviene no solamente el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, sino también otros aspectos de interés para las comunidades indígenas".

Explicó que su organización ve un gran peligro en estas políticas:

- Una amenaza a la autonomía territorial, pues donde hay minería los cabildos y las organizaciones no pueden ejercer su jurisdicción especial. Incluso los mismos miembros de las comunidades tienden a salirse de este arraigo de pertenencia, de ese arraigo ideológico y cultural.
- Una amenaza para el medio ambiente, es decir, no se toman los elementos necesarios para hacer los respectivos análisis ante estas políticas de concesiones y títulos mineros.
- Una amenaza sociocultural: en donde existe minería en el Norte del Cauca se han observado cambios en las formas de pensar y de actuar, cambios culturales.

Amenaza a la economía tradicional: la introducción de la minería por multinacionales o minería que venga de afuera siempre ha cambiado los procesos de desarrollo económico propio. Las propuestas artesanales empiezan a ser cambiadas por otras formas de minería nocivas, el dinero fácil y otras cosas que vienen como consecuencia de esta actividad.

#### Realidades de la minería en el territorio

El ponente utilizó el mapa (Figura 2) "que resulta del trabajo que juiciosa y rigurosamente hemos adelantado con nuestras comunidades, donde les presentamos la magnitud de los territorios ancestrales que están en azul y de los resguardos que están en amarillo con verde. En los territorios ancestrales convivimos con comunidades afrocolombianos, y en la zona de resguardos corresponde a resguardos coloniales y republicanos."

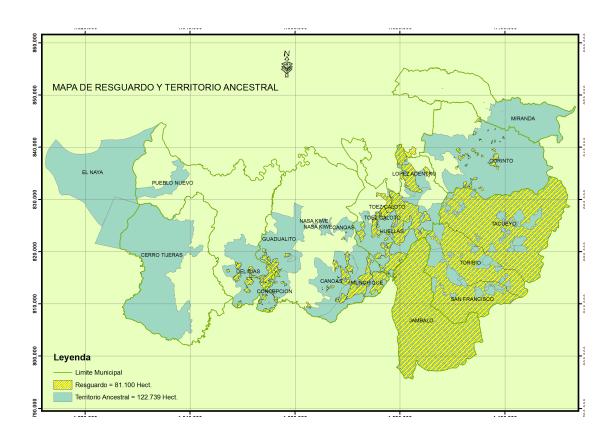


Figura 2. Mapa de Resguardo y Territorio Ancestral. Fuente - presentación del ponente.

En un segundo mapa (Figura 3) el ponente ilustró que como resultado de la política minera se ha presentado una gran incursión de solicitudes y títulos mineros en el Norte del Cauca, incluyendo algunos resguardos que están cubiertos en más del 60 por ciento. Comenta entonces el ponente que "el gobierno, dentro de sus planes, está solamente priorizando la actividad económica pero no se preocupa por recolectar información ecológica, de áreas protegidas, información del estado de los resguardos, etc. Hay muchos resguardos que están solicitados en concesión al igual que fuentes de agua".

#### Cierre y acciones a futuro

En resumen, qué es lo que hemos dicho. Nosotros hemos trabajado desde el congreso del CRIC unas políticas, allí hay unos mandatos en los cuales hemos dicho que la política en torno a la minería tenemos que definirla nosotros mismos. Tenemos que avanzar en ese sentido y ya se ha avanzado en unos lineamientos y seguiremos aprovechando estos espacios donde podemos enriquecernos desde debajo de tal forma que podamos incidir en el largo plazo en las decisiones del gobierno central.

# Marilyn Machado, PCN, Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca.



La ponente discutió el papel de la minería en las identidades de las comunidades negras y explicó la importancia de la participación de la comunidad en el debate minero, y específicamente la necesidad del consentimiento, previo, libre e informado de las comunidades negras. En términos de inclusión, la ponente resaltó que lo que es necesario del Estado es que cumpla con lo estipulado en las leyes. Para cerrar, hizo un llamado a que instrumentos de planeación como el PNOM aborden perspectivas más integrales, es decir, que además de lo técnico, profundicen lo social, cultural y político.

#### Minería ancestral y visión integral de la minería

La ponente abrió su intervención expresando que "para nosotros los afros el tema minero no es reciente, es un tema ancestral y de alguna manera nos define como negros en la medida en que fuimos secuestrados de África entre otras cosas para establecer esa actividad minera que luego se fue constituyendo en parte de nuestra identidad cultural, no la única, porque también somos agricultores, cazadores, estudiantes, profesionales, etc. O sea, tenemos múltiples identidades, pero digamos que la predominante es ser un colectivo y una comunidad negra".

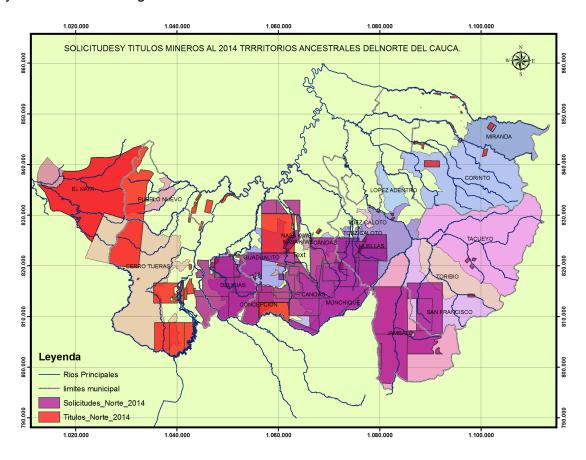


Figura 3. Solicitudes y Títulos Mineros al 2014 – Territorios Ancestrales del Norte del Cauca. Fuente – presentación del ponente de ACIN.

Compartió con la audiencia la foto de Doña Paulina, una mujer del Norte del Cauca, minera desde niña y agricultora entre otras cosas. Con esta fotografía la ponente quiso mostrar que "el tema minero no es solo un tema económico, es tradición. Hay una gran discusión en el país de minería sí o minería no y para nosotros esa no es la discusión. Minería si, pero la discusión interesante es sobre los acuerdos que tendríamos con el Estado pero también con el Capitalismo Global, porque sabemos que el tema minero no es un tema doméstico, es un tema que tiene un relacionamiento con circuitos internacionales para mantener un sistema capitalista que oprime, donde unos tienen y otros no. Entonces es plantearnos esta realidad, o sea, ahí nos diferenciamos con los indígenas porque nosotros decimos sí pero cuál minería, qué tipo de minería."

Explicó que las comunidades negras entienden el carácter integralidad del tema minero: minería no es solo

la acción de sacar un material del territorio. Sin embargo, anotó que el Estado, las multinacionales y los nuevos mineros compartimentalizan y fragmentan el tema.

Sobre el medio ambiente y la naturaleza afirmó que "lo que vivimos las comunidades negras es que la naturaleza la asumimos como parte de nuestra vida, alguna gente dice incluso 'somos naturaleza". En cambio, el Estado mira la naturaleza únicamente como recurso, como algo externo o que a lo sumo es para el deleite y la contemplación. Pero las comunidades negras son parte de la naturaleza.

#### Inclusión y participación en la planeación minera

Seguidamente la ponente resaltó que es importante que se problematice la idea de la inclusión, es decir ¿en qué tipo de inclusión estamos pensando?, ¿una inclusión desigual?, ¿una inclusión residual? Así, invita a discusiones sobre el término.

La ponente enfatizó que el cumplimiento de la ley es central y la comunidad exige ese cumplimiento como básico. Al hablar de inclusión de las perspectivas étnicas, la ponente entiende que lo necesario es que "simplemente se cumpla la ley. Lo poquito que han reconocido en términos de derechos étnico territoriales, si el Estado lo cumpliera con eso sería suficiente. Pero el Estado en general no cumple lo poquito que obligatoriamente tiene por Constitución y por leyes internacionales."

¿Qué queremos los colombianos y las colombianas?, preguntó la ponente. En respuesta afirmó: "que todos estemos bien, pero eso falla si no hay una redistribución de riqueza. Y hay una nota donde el Señor Guillermo Rudas plantea que en los territorios o municipios donde hay extracción minería hay pobreza. Entonces ahí también hay un elemento de soberanía nacional". Entonces, añadió, "el punto y la perspectiva que tenemos los negros no es solamente pensarnos en nuestros derechos como afros sino que también somos colombianos y colombianas, y creemos y asumimos la soberanía nacional".

Explicó que hay una lógica internacional con el tema del desarrollo, del capitalismo global, donde el Estado "de vez en cuando se acuerda de la soberanía nacional, y nosotros nos arraigamos en ese tema de que somos colombianos y colombianas, que la riqueza debe redistribuirse, y entonces por ejemplo pensamos más allá del desarrollo y como alternativa planteamos el buen vivir".

Pero, ¿Cómo nos integramos? interrogó la ponente. En responder a esta pregunta, abordó el tema de la inclusión como colombianos y como dueños del territorio, por reconocimientos legales y ancestralidad. Como parte de la inclusión, integró la discusión de dos elementos: la participación y el consentimiento previo, libre e informado. En términos de participación, indicó que es importante poder participar en el proceso del PNOM, que las comunidades negras deben expresar sus posiciones sobre la dinámica del sistema minero en diversas regiones. En cuanto al consentimiento previo, libre e informado, resaltó que debería aplicarse, sobre la base del artículo 7 que habla del derecho a decidir.

En contraste, anotó que en el gobierno puede observarse un "racismo institucional y cotidiano, una mirada especial y estructural, pues se piensa que los negros y las negras, y los indígenas, no tenemos posibilidades". La ponente observó que la cotidianidad de esta situación se hace evidente en la dificultad de algunos funcionarios en "sentarse y hablar con negros y negras e indígenas que están en ese territorio".

#### Cierre: retos para la planeación minera

La ponente apuntó que en términos de "comunidades, Estado y capitalismo global, el territorio se ve de forma distinta: nosotros pensamos en territorio y ellos en tierras, nuestra concepción está basada en la protección del medio ambiente y en nuestras dinámicas socioculturales y por otro lado para el Estado y el capitalismo está basado en la explotación de recursos naturales porque ven la naturaleza como recurso."

Resaltó que el desafío para el PNOM, es que su perspectiva es técnica y debe profundizar en lo político, lo social y lo cultural, para ser integral. Comentó que un acercamiento a los principios que sustentan el PNOM demuestra que son casi netamente técnicos, institucionales, de generación de valor, de riesgo, de eficiencia. Pero, insistió, "se tiene que ir más allá con la consolidación del Estado mismo y de los respetos que se tiene que tener por los y las colombianos y colombianas".

Para concluir la ponente indicó que la convicción de las comunidades negras en estos temas viene de la ancestralidad. Hizo referencia a la movilización en el Norte del Cauca frente a la destrucción no solo de sus recursos y la naturaleza sino también a ellos como pueblo. Compartió que "el tema de violencia en el Cauca no lo vemos tan casual, no esta por fuera de esos intereses. Si uno sobrepone los mapas de paramilitarismo con minería en ciertos casos coincide. Hay una avanzada armada para que luego llegue la minería".



#### Yenly Angélica Méndez, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina.

Esta ponencia destacó las luchas por el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades campesinas – incluyendo la propuesta del consentimiento previo, libre e informado para comunidades campesinas- debatió la complejidad de las posiciones campesinas frente a la minería y las condiciones dentro de las que esta última debe desarrollarse, y resaltó la importancia de los abordajes interétnicos hacia la minería.

#### Derechos territoriales campesinos

La ponente inició poniendo en claro que las comunidades campesinas parten "de la defensa de que existe un ejercicio de territorialidad desde lo campesino. A través de luchas sociales las comunidades étnicas han logrado conquistar buena parte de sus derechos territoriales, pero para los campesinos esto aun es una lucha por el reconocimiento de los derechos como sujetos sociales, políticos y económicos que somos. Y dentro de ese ámbito de derechos específicamente los derechos territoriales que deben ser reconocidos".

Anotó que el sujeto campesino ha sido sistemáticamente repudiado por las políticas públicas y por el sistema capitalista. Sin embargo, insistió, pese a unas políticas macroeconómicas especialmente agresivas, las comunidades campesinas han persistido y parte de la persistencia y la sobrevivencia como movimientos sociales, culturales y políticos que tiene que ver con la apropiación territorial que sistemática e históricamente han ejercido.

Resaltó que el campesinado viene resistiendo desde la colonia, al igual que con los grupos étnicos, con los campesinos también se puede encontrar una ruta de resistencia territorial.

Reiteró que entonces el punto de partida para el campesinado es la importancia del "reconocimiento general de derechos de los campesinos y el reconocimiento particular de unos derechos territoriales, y la zona de reserva campesina constituye un primer paso para el ejercicio de defensa de la territorialidad".

#### Complejidad de las perspectivas sobre la minería

#### Minería parte de los medios de vida

La ponente explicó que "desde ese lugar de sujetos colectivos territoriales es que miramos el tema de la minería. Coincidimos con los que me han antecedido, especialmente con las comunidades afro, en cuanto a que la minería es una actividad tradicional de muchas comunidades campesinas que, producto de la exclusión, encuentran en las actividades extractivas medios de sobrevivencia. Pero como parte de actividades tradicionales que forman parte de su vida y de su cultura. Y en ese sentido defendemos también el ejercicio de la minería como medio de vida y de supervivencia importante. Defendemos la minería porque consideramos además que los recursos mineros que existen en el país, y que no son solo oro o carbón, pueden contribuir a la dignificación de la vida no solo de las comunidades campesinas sino en general del pueblo colombiano".

Indicó que los dineros de la minería ya hacen parte indispensable del modo de vida y sobrevivencia campesina, y de toda la sociedad en general. Anotó que "todos los elementos con los que cotidianamente nos relacionamos y que nos ayudan a vivir en esta sociedad están atravesados por recursos mineros. Y en ese sentido defendemos la minería."

#### Resistencia ante la minería a gran escala

Sin embargo, advirtió que solo "defendemos la minería que no atropelle la dignidad de quienes estamos en los territorios donde se desarrolla la minería y repudiamos la minería a gran escala bajo el modelo extractivista que despoja, arrasa, que se ha aliado con fuerzas violentas, paramilitares particularmente, que

alían los grandes capitales con las fuerzas paramilitares y con el mismo Estado para despojar los territorios y aprovechar de forma desmedida con los sujetos sociales y con el planeta mismo".

La ponente discutió la complejidad de la relación con la minería en diferentes territorios campesinos. Apuntó que hay distintas perspectivas al interior de las organizaciones, Zonas de Reserva Campesina donde no hay minería, y otras zonas donde sí la hay, como la Zona de Reserva Campesina del Valle de Cimitarra. Allá la minería es una de las principales actividad tradicionales desde la época de la colonia. Hay una importante minería artesanal y pequeña minería que ha garantizado la supervivencia de las comunidades campesinas en sus territorios y que se enfrenta con todas estas políticas de arrasamiento total, de desconocimiento de la soberanía nacional.

Entonces, continuó la ponente, el modelo extractivista es un enemigo de la supervivencia de los campesinos y de sus formas tradicionales de minería.

#### Condiciones para la minería

Recalcó la ponente que la minería debe hacerse sobre la base de la soberanía, y que por esto debe haber en el país ciencia y tecnología sobre minería, para dejar de ser solo una fuente de materias primas, y en cambio hacer una minería que nutra el ciclo productivo nacional y no solo internacional.

Discutió los límites de la minería en términos del respeto a los derechos de las comunidades y enfatizó que "esta debe ser una minería que respete a los que estamos en los territorios, lo que no solo significa medio natural sino a las comunidades que lo habitan. Esto esta ligado con una demanda, una exigencia de reconocimiento que estamos impulsando, que consiste en que se reconozca también al campesinado el ejercicio del derecho al consentimiento libre, previo e informado como una primera condición para que se desarrollen actividades mineras en territorios campesinos. Y esas actividades mineras deben desarrollarse sobre la base de estudios con una perspectiva técnica pero también con perspectiva social y participativa que realmente pueda darle alcance a reconocer cuales pueden ser los efectos sociales, ambientales, económicos y culturales que puede tener el ejercicio de la minería en un territorio particular".

Otra condición fundamental de la minería para la ponente es que debe ser gradual, y en los estudios debe verse hasta dónde puede desarrollarse y cómo. Añadió que la minería debe estar directamente relacionada con los planes de vida y demás proyecciones de las comunidades que viven en los territorios.

Expresó entonces que los recursos que salgan de la minería deben ser aprovechados directamente en los territorios y comunidades que la albergan. Esto para la ponente quiere decir que la minería en cada territorio debe estar armonizada con otras actividades productivas y económicas en los territorios. Resaltó que no solo se habla de minería de oro o carbón, sino de actividades que pueden ser complementarias con las actividades agrícolas que se desarrollan en los territorios.

#### Conclusión: importancia de los procesos interétnicos

La ponente indicó sobre el conversatorio que "valoramos que se quiera tener también aquí la mirada campesina porque parte de los retos es que en todos los temas que tenemos para abordar conciliemos nuestra conversación desde la perspectiva étnica con la perspectiva campesina, porque en el territorios existen realidades específicas, los territorios no son uniformes, son diversos afortunadamente, pero a veces en algunos casos esa diversidad no la sabemos aprovechar para construir, para crear, para resistir".

Resaltó la importancia del caso específico del Cauca porque es una realidad retadora para el país, "con enorme diversidad que hay allí, hay indígenas, afros y campesinos que infortunadamente estamos viviendo unos conflictos terribles donde el Estado y el gran capital, en este caso particularmente el agronegocio los están acorralando. Esto debe transformarse y entenderse como un desafío".

Concluyó que el Conversatorio revelaba "enormes puntos de encuentro y coincidencias que podemos tener el la perspectiva de cómo abordar la minería, así como otros grandes temas. Así que veo este espacio como una oportunidad para unirnos en una lucha contra un modelo que definitivamente nos está despojando y nos está arrasando".

#### Ninfa Patiño, Gobierno del Ecuador

Ninfa Patiño, inició su ponencia aclarando que viene en calidad de Enlace Interinstitucional entre dos Secretarías de Estado, Gestión de la Política y Buen Vivir del Gobierno del Ecuador.

En esta ponencia, la funcionaria del Gobierno de Ecuador presentó una aproximación a la propuesta gubernamental sobre la transformación de la política minera y más ampliamente del marco constitucional, resaltando sus implicaciones para la inclusión social de comunidades pueblos y nacionalidades indígenas, montubios y afrodescendientes en el contexto de la minería.



La ponente enfatizó que en su opinión se vive un momento histórico en el Ecuador con el Gobierno de la Revolución Ciudadana con el Presidente Rafael Correa a la cabeza, pues hay una plataforma normativa a partir de la Constitución de 2008, una Constitución garantista en derechos. Esta constitución reconoce los derechos de la población indígena, afrodescendientes y montubia.

#### Cambios en la política minera y de inclusión social

A partir de la Constitución de 2008 y de acuerdo al Art. No. 1 el Estado ecuatoriano se le reconoce como un Estado Plurinacional e Intercultural. Añadió que existen otros importantes instrumentos normativos como la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de la Minería y la generación de Políticas Públicas de Inclusión como el Decreto Presidencial No 60 que establece como política pública el Plan Plurinacional contra la discriminación racial y la exclusión étnica cultural.

Así también la creación de Instituciones encargadas de canalizar y gestionar la política pública de Pueblos y Nacionalidades, en ese marco se creó la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, a través de una de sus subsecretarías: Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad como el espacio institucional encargado de viabilizar políticas de inclusión.

En este marco indica que recientemente se creó el Ministerio de la Minería para darle un giro a esta actividad que siempre ha estado en manos de pocas familias y empresas que históricamente han monopolizado y usufructuado la explotación minera.

La ponente explicó que desde la Vicepresidencia de la República se viene impulsando el cambio de la matriz productiva cuyo objetivo es generar una economía dinámica orientada al conocimiento y la innovación sostenible, diversificada e incluyente para alcanzar el Buen Vivir.

A continuación la expositora presentó algunas líneas de la política estatal sobre minería que se plantea bajo cuatro parámetros o requerimientos fundamentales, recalcando que dicha información fue facilitada por el recientemente creado Ministerio de la Minería:

- **Económicamente viable:** que sea rentable para el Estado.
- Socialmente justa: que promueva el desarrollo ordenado en las áreas de influencia de los proyectos mineros.
- **Ambientalmente responsable**: que se ejecuten planes de manejo ambiental en todas las fases de la actividad minera para mitigar los impactos al ambiente y a las poblaciones.
- <u>Técnicamente desarrollada:</u> que la explotación minera se realice utilizando tecnologías amigables con el ambiente y permitan la recuperación del mayor porcentaje de los recursos minerales que se encuentren en el yacimiento.

La ponente ofreció su perspectiva sobre los cambios en la política y gestión minera, y la expresó como un contraste entre el anterior modelo de prácticas de participación mínima, y mínima renta para el Estado, con respecto a nuevas prácticas más participativas, y mayores ganancias para el Estado ecuatoriano, a través de ARCOM la Agencia Reguladora del Control Minero.

Ofreció una perspectiva del paradigma del Buen Vivir, el cual se entiende como lograr la convivencia y la armonía en tres niveles: consigo mismo, con las demás personas y con la naturaleza. En la actual Constitución, explicó, la naturaleza es sujeto de derechos como sucede en Bolivia. Para ello se cuenta con

el Plan Nacional de Buen Vivir, en el cual se plantean 12 objetivos estratégicos siendo la Secretaría Nacional de Planificación de Desarrollo la institución encargada de su ejecución. La Secretaria del Buen Vivir tiene la tarea más difícil que es la de propiciar cambios en la conciencia y actitudes de las personas a través de la generación de valores y principios encaminados hacia el buen vivir.

Resumió el marco legal, en términos de antes y ahora, como sigue (Figura 4).

#### "AHORA

El Estado participa en un monto igual o mayor al de la empresa concesionaria.

- El cierre se contempla desde la etapa de pre-factibilidad (Presentación de plan de cierre y garantía)
- Fase de Explotación (contrato cambio de fase).
- Concesiones mineras con un control directo del estado (derecho personal transferible).
- Plazo de la concesión minera (25 años)."

#### "ANTES

El Estado no era partícipe mayoritario de los beneficios económicos producto de la minería.

- El cierre de mina considerado como una fase de la actividad minera (Sujeto a licenciamiento ambiental).
- Fase de Explotación (no se requería suscribir contrato).
- Concesiones mineras sin control directo del estado (derecho real inmueble).
- Plazo de la concesión minera (30 años)."

Figura 4. Cambios en el marco legal en Ecuador. Fuente: Ministerio de Minería.

#### Cierre: oportunidades para el Ecuador

Indicó que en su opinión ocurren grandes transformaciones en el Ecuador en políticas de inclusión para los sectores más vulnerables como la población indígena, afrodescendiente y montubia como protagonistas activos de cambio. Recalcó que observa una oportunidad histórica en el Ecuador porque en su opinión hay un escenario propicio para la participación ciudadana, la inclusión, la plurinacionalidad y la interculturalidad. que son dispositivos fundamentales para la construcción de un nuevo Estado y la sociedad del buen vivir.

#### Danny Nugkuag, Gobierno del Perú, Viceministerio de Interculturalidad

En su ponencia, el representante del Gobierno del Perú habló sobre los marcos normativos y las competencias y obligaciones gubernamen-tales para la inclusión de los grupos étnicos en las decisiones del sistema minero. Esto fue enriquecido con ejemplos concretos de situaciones vividas en dos regiones peruanas.

El ponente abrió su intervención refiriéndose al Ministerio de Cultura creado en 2010 al que precedió el Instituto Nacional de Cultura. Dentro del Ministerio de Cultura se integra el Viceministerio de Interculturalidad que tiene la competencia de las políticas indígenas y afrodescendientes.



Habiendo trabajado casi toda su vida con organizaciones indígenas, el ponente ofreció compartir dos experiencias, una en Amazonas en la frontera con Ecuador y otra en el área sur de la Región de Madre de Dios.

#### Experiencia de Amazonas: resistencia a la minería

En Amazonas, frontera con Ecuador, explicó el ponente, las comunidades en muchos casos tienen sus familiares al otro lado de la frontera y las comunidades indígenas rechazan completamente la actividad minera. Indicó que la palabra empresa tiene una connotación negativa y aún peor si realiza minería. Resaltó con este ejemplo que "se conocen más las malas experiencias a nivel nacional e internacional, y eso es lo que más se difunde". Las experiencias negativas han creado desconfianza tal, enfatizó, que estas comunidades muchas veces han rechazado los diferentes programas del gobierno que incluyen beneficios de programas sociales, internet o celular, pues no desean tener intervenciones.

El Estado entonces trabaja en zonas donde recibe acceso.

#### Experiencia de Madre de Dios: minería ancestral y nuevas prácticas

La otra experiencia es en el lado del sur en la región de Madre de Dios, en cuya frontera están Bolivia y Brasil, explicó. Madre de Dios es conocida en el Perú como una región donde hay bastante actividad minera generalmente ilegal e informal, aunque hay un poco de minería formal. Indicó el ponente que la organización nativa indígena es FENAMAD (Federación Nativa de Ríos Afluentes de Madre de Dios). FENAMAD, aseguró el ponente, no coincide con la posición nacional y respalda la minería de manera artesanal ancestral. Sin embargo, anotó, la actividad ha crecido dentro de las comunidades nativas indígenas y campesinas. Ha llegado migración a las comunidades con motivo de la actividad minera, estas personas que llegan trabajan mediante un convenio, y ofrecen poner la máquina, trabajan con mercurio y dan un porcentaje de ganancia a la comunidad.

Aclaró que la critica de FENAMAD ha sido principalmente a la actividad petrolera, pero en los últimos cinco años los efectos nocivos de la minería, como los altos índices de contaminación, prostitución, trata, alcoholismo, y otras enfermedades han motivado acción para evitar que desaparezca la comunidad.

El ponente comentó que desde el anterior gobierno hay una política de formalización minera que impone una serie de requisitos y controles, que han encontrado resistencia en las comunidades. Agregó que las comunidades trabajan desde sus ancestros, pero "también han incorporado acciones que sí perjudican".

#### Consulta Previa para Políticas y Leyes

En la experiencia del ponente el tema central es la Consulta Previa que en el Perú es de estricto cumplimiento por suscripción del convenio 169 de la OIT en febrero de 1995 y el Ministerio de Cultura a través del Viceministerio de la Interculturalidad da asistencia técnica.

Compartió que la experiencia más reciente en Consulta era la Política de Salud Intercultural y entraba en consulta el reglamento a la Ley Forestal. Explicó que guien tiene que solventar el proceso de consulta es quien propone, es decir para el tema forestal el Ministerio de Agricultura y Riego y para la Política de Salud Intercultural, el Ministerio de Salud. Resaltó el ponente que estos son procesos largos y costosos "en los cuales tienes que involucrar e identificar quiénes son los actores. En este caso al ser medidas nacionales los que son sometidos a consulta y tienen el derecho son los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones indígenas reconocidas y ya identificadas. Es un proceso que tiene unas etapas desde la identificación de la medida, el tema de ser un plan consulta conjunto, donde se tiene como finalidad un diálogo".

#### Llamado a una Aproximación Integral al Asunto Minero

En el Perú el entrenamiento e información a comunidades sobre temas minero energéticos ocurría antes en Lima y en términos muy técnicos, anotó el ponente. Explicó que el proceso ha tenido descentralizarse, que "hay interpretes, hay una capacidad de convocatoria mayor no solamente dirigida a determinadas organizaciones que tienen quizás cierta flexibilidad con la actividad minera, sino también a organizaciones que sean críticas para justamente generar un debate".

Observó que "particularmente esta experiencia del PNOM, no va a solucionar los problemas de los pueblos indígenas. Tiene que haber otra serie de medidas que acompañen ese proceso, como por ejemplo los programas sociales".

Ofreció el ejemplo del Perú done el Ministerio de Cultura se articula con los distintos Ministerios para indicarles la hoja de ruta de cumplimiento y de exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas, y con base en eso que lleven sus programas. Aclaró además que el derecho a la consulta es un derecho del Convenio 169, pero hay otros mecanismos, otros derechos y otros instrumentos que hay que articular.

El ponente discutió un segundo ejemplo de un tema minero que requiere una mirada integral: el debate de la minería ilegal. Citó el caso de Tambo Grande en el Perú, "una zona netamente agrícola donde producen los mejores mangos y limones, un limón único. Las comunidades lo protegieron y la empresa Manhattan Minerals se retiró de la zona. Han pasado los años y uno dirá: bueno, esa lucha debió tener un resultado mayor, pero ahora vemos que la minería ilegal e informal es la que se tomó esa zona". Con este caso, enfatizó que la mirada integral y de largo plazo es central al debate minero.

#### Cierre: transparencia y perspectiva realista

Como cierre, el ponente hizo un llamado a la transparencia para con las comunidades, para que el diálogo refleje de manera realista los impactos de la actividad extractiva. Explicó que "si uno va a las comunidades y dice otra cosa no lo vuelven a dejar entrar, ahí viene la desconfianza. Tenemos que cumplir las normas". El llamado al pragmatismo también lo extendió a las comunidades: "Trabajar en el gobierno me ha permitido conocer la dinámica al interior del Estado. No es tan sencillo. A veces las comunidades gueremos los resultados para aver, queremos las titulaciones, pero son proceso largos. Creo que ambos, Estado y comunidades, en un diálogo intercultural, debemos trabajar. Hay unos espacios que ha abierto el Ministerio de Cultura para que todos los actores confluyan para justamente debatir".

#### Sesión de Preguntas y Respuestas

Tras las ponencias se llevó a cabo una sesión de comentarios, preguntas y respuestas. En esta sesión los principales temas fueron:

- La complejidad de las categorías indígena, afro y campesino, y la importancia de buscar puntos de encuentro entre las identidades y de también entender las diferencias y diversidad de posiciones, pues estas identidades no son monolíticas y existen, por ejemplo, diferentes entendimientos hacia la minería en distintos Cabildos o comunidades campesinas.
- La consecuente importancia de iniciativas interétnicas para el Norte del Cauca, que dibujen y articulen estas diferentes posiciones frente a la minería y ofrezcan perspectivas territoriales, complejas, basadas en las identidades diversas, que reflejen las realidades de las dinámicas del territorio.
- Las experiencias de participación de las comunidades en el Perú y el Ecuador en donde dependencias gubernamentales están encargadas de promover la participación y se encuentran con los retos de la falta de credibilidad que históricamente a afectado a los gobiernos.
- La importancia del reconocimiento del campesinado como sujeto colectivo y de la consolidación de alianzas entre las comunidades indígenas, campesinas y negras para perseguir intereses y convicciones comunes.

# Panel 2: Marcos para la Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero



El segundo panel, fue facilitado por Roberto Vidal3.

El panel contó con ponencias de César Carvajal<sup>4</sup>, Nelson Enrique Valencia<sup>5</sup> y Víctor Hugo Moreno<sup>6</sup>.

Las preguntas orientadoras para este panel se incluyen en el recuadro 1.

El facilitador, Roberto Vidal, ubicó la discusión en el contexto de la inclusión social en el sistema minero colombiano. Existen varios marcos disponibles y cada uno de los actores involucrados hace su selección en una especie de mercado que permite que algunos actores se interesen en poner a funcionar unos de esos marcos y otros actores en desactivarlos.

Con referencia a la inclusión social, y enfocándose en la inclusión de las perspectivas étnicas y campesinas en la planeación y políticas públicas para los sistemas mineros:

- ¿Por qué es importante?
- ¿Qué elementos ofrece el marco constitucional?
- ¿Cómo se implementa en la práctica y cuáles son los principales problemas, retos y oportunidades?
- ¿Qué tipo de iniciativas está implementando el gobierno de Colombia?
- ¿Qué propuestas hay desde las comunidades del Norte del Cauca?

Recuadro 1. Preguntas orientadoras para el Panel 2.



#### César Carvajal<sup>7</sup>, Corte Constitucional de Colombia. Marco constitucional

El ponente después de aclarar que la minería es una actividad limitada constitucionalmente, hace un recorrido por los puntos clave del Convenio 169 de la OIT, y hace una explicación sobre las reglas jurisprudenciales de la Consulta Previa, especialmente sobre las circunstancias que activan ese derecho, sobre el consentimiento previo, libre e informado, sobre el veto y los límites constitucionales de la competencia estatal de decidir.

- Director del Instituto Pensar, Universidad Javeriana.
- Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional de Colombia 4
- Miembro de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, comunero del Resguardo Indígena de Canoas, economista de la Universidad Bolivariana de Medellín e investigador comunitario en afectaciones ambientales, sociales, culturales, económicas, que hace la extracción minera en la comunidad del Resguardo Indígena de Canoas
- 6 Economista y Representante Legal de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca.
- Aclara que su intervención no compromete a la Corte Constitucional

#### Aclaración inicial

La Jurisprudencia de la Constitucional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos plantean límites a la actividad minera. La definición de esos límites, sin embargo, puede generar confusiones, porque la jurisprudencia no sigue una línea constante ni siempre envía mensajes directos, afinados y certeros.

#### Comentarios sobre la perspectiva del Convenio 169 y la Consulta Previa

El ponente considera importante destacar el carácter de la Consulta Previa como derecho fundamental y no como simple procedimiento, sobre la base del Convenio 169 de la OIT de 1989, que plantea una revolución en la concepción de derechos étnicos frente a un instrumento internacional anterior que era el Convenio 107 del 1957. Este convenio partía de los estudios del Instituto Indigenista Americano y de una Convención de 1940, y tenía como propósito elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas, a partir de indicadores económicos construidos por sociedades mayoritarias. Es decir, implicaba también una pretensión de igualar pueblos indígenas y tribales con la cultura mayoritaria en un enfoque integracionista o asimilacionista, buscando elevar su calidad de vida sacrificando su diferencia y su autonomía.

Frente a esta visión del Convenio 107, que no respetaba ni valoraba las diferencias culturales, el Convenio 169 de 1989, gracias a la participación previa del movimiento indígena internacional, plantea maximización de la autonomía, preservación de las culturas y respeto por la diferencia.

El ponente insiste en que según este último instrumento de la OIT, los pueblos indígenas y tribales son comunidades destinadas a preservarse en el tiempo sin adquirir una cultura distinta a la suya.

#### Puntos clave del Convenio 169 de la OIT

El primer punto clave que resalta el ponente, es el respeto por las tierras y territorios de los pueblos cobijados por el Convenio, principio desarrollado en un amplio capítulo del Instrumento. Dentro del territorio, ha dicho la Corte Constitucional, se desarrolla la autonomía de la comunidad, allí toma sus decisiones, allí adelanta sus prácticas culturales, religiosas, sus modos de producción.

Otro concepto clave es la consulta previa que, en una lectura sistemática del Convenio 169, no se agota en la participación, sino que tiene que ver con la definición de prioridades y la posibilidad de escoger un modelo de desarrollo y de vida buena, por parte de los pueblos originarios. La Consulta, entonces, no es sólo participación sino también autonomía y autodeterminación.

En ese marco, la consulta es en sí misma un derecho, pero es también un instrumento de protección o una garantía para los demás derechos de los pueblos cobijados por el Instrumento (algo similar a lo que ocurre con el debido proceso, que es un derecho, y además un medio para garantizar derechos como la libertad, el trabajo, etc.).

El tercer punto clave es el de *identidad étnica*. La identidad étnica ha sido defendida por la Corte a partir de una interpretación del Convenio 169 de la OIT, que involucra un elemento subjetivo, asociado al reconocimiento de la persona como étnicamente diversa y la aceptación de la comunidad étnica como miembro del grupo, junto con factores objetivos, como la lengua o el vestido, que contribuirían a demostrar la existencia de una identidad étnica diversa. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional considera el segundo grupo de factores (los objetivos) como secundarios, y brinda la mayor importancia a la autoidentificación.

El ponente explica que la jurisprudencia reconoce que las comunidades indígenas, afrodescendientes, y otras comunidades con identidad étnica diferenciada, tienen derechos fundamentales propios, distintos a los derechos de cada uno de sus miembros, por lo que es procedente la acción de tutela para protegerlos, teniendo en cuenta también su condición de sujetos de especial protección constitucional. De allí que, según expone el ponente, "los conflictos entre derechos de los pueblos indígenas, derechos individuales de sus miembros, y asuntos relacionados con el desarrollo —como la minería—, son conflictos en los que el juez debe considerar los derechos de los pueblos indígenas como normas de igual jerarquía a la de los demás derechos fundamentales, y así, resolverlos mediante una ponderación entre bienes constitucionales de la mayor importancia".

#### Reglas importantes sobre la consulta previa

Desde la sentencia SU 037 de 1997 que hace referencia a la exploración y explotación petrolera en el

resguardo de los Uwa, se sientan las bases generales de lo que es la Consulta Previa (aun cuando antes ya se mencionaba pero como participación), y plantea tres reglas muy importantes:

- 1) Que la comunidad tenga un conocimiento pleno del proyecto.
- 2) Que la comunidad pueda plantear su punto de vista y explicar las afectaciones que considera que el proyecto puede causar.
- 3) Que el Estado tome en consideración esos elementos bajo el principio de buena fe.

El ponente aclara que las **reglas básicas de la consulta**, además la **información completa**, tienen que ver con el principio de **buena fe** y la **participación activa y efectiva** de los pueblos.

Finalmente, explica que en esa sentencia se estableció como regla que, en caso de que la consulta no culmine en un acuerdo, el Estado tomará *medidas razonables y proporcionadas* y destaca que ello no quiere decir que el Estado pueda imponerse legítimamente. Sin embargo, en su criterio, la regla no ha sido bien comprendida porque se cree que a falta de un acuerdo, el Estado sí puede adelantar la medida, sin importar la posición de los pueblos interesados. Como puede verse, esa interpretación no se desprende de la subregla citada, pues pasa por alto que la decisión del Estado debe ser razonable y objetiva. Y esto implica que si la participación de los pueblos indígenas demuestra una afectación intensa de sus derechos, el Estado debería, o reacomodar el plan o programa, o incluso desistir de él porque, de no hacerlo, la medida podría no cumplir esos estándares (ser irrazonable, caprichosa o desproporcionada frente a los derechos de los pueblos originarios).

Este tema, dice el ponente, obliga a pensar con más detenimiento los escenarios de ausencia de consentimiento, y la regla según la cual las comunidades indígenas o los demás pueblos interesados no tienen *derecho al veto*, en el escenario de la consulta previa. Esta subregla debe entenderse en el marco de los principios de *participación efectiva y activa, reacomodo de las posiciones y posibilidad de revisión del proyecto.* En ese marco una decisión del Estado que desconozca abiertamente la posición de los pueblos o comunidades consultadas sería susceptible de control constitucional por vía de tutela, y el juez debería proteger a la comunidad, si esa decisión afecta cualquiera de sus derechos o si resulta arbitraria al no prever mecanismos para armonizar esos derechos con los fines que persique la medida.

Por otra parte, dice el ponente, la *consulta de medidas legislativas* fue ampliamente discutida por la Corte. En el año 2008 se consolidó la jurisprudencia con la definición de lo que es una afectación directa, y la descripción de los distintos remedios judiciales que se pueden adoptar. Es decir, sobre el alcance de la decisión que se va a tomar.

En cuanto a las pautas de lo que es afectación directa, el ponente indica que la jurisprudencia ha ido avanzando. En una primera ocasión, la Corte dijo que eran asuntos que tuvieran que ver con la definición del "ethos" de la comunidad, aunque esto es muy difícil de aplicar (no es fácil establecer qué es lo que define el ethos de un grupo humano). Luego, dijo que se presentaría una afectación directa en toda medida relacionada con cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas. Posteriormente, agregó que esa afectación podría derivarse de la imposición de cargas o la entrega de beneficios a esos grupos. Finalmente, añadió que algo que afecte a todas las personas, pero de forma diferencial (más intensa) a los pueblos indígenas, afrocolombianos y otras comunidades étnicamente diferenciadas, debe ser consultado. Es importante entonces indicar que la afectación directa es un criterio muy relevante, pero cuya vaguedad debe colmarse mediante un amplio conjunto de criterios, como los ya descritos, para evitar que se adopten decisiones inconsultas y violatorias de los derechos de los pueblos titulares del convenio 169 de 1989.

Por otro lado, los remedios judiciales que ha tomado la Corte en estas sentencias comprenden: la inexequibilidad de la ley o, la inexequibilidad de una parte de la ley cuando es fácil diferenciar lo que afecta a los pueblos indígenas de lo demás; la inexequibilidad diferida en el tiempo si se trata de una ley cuyo contenido salvaguarda derechos y regula materias importantes, de manera que sacarla de la vida jurídica de forma inmediata puede causar daños mayores. O finalmente, el remedio puede ser la exequibilidad o validez de la ley condicionada a que al momento de aplicarla se haga consulta.

#### Consulta previa y minería

El ponente señala que un proyecto de minería tendría al menos cinco etapas, una prospección inicial, es decir, una inspección de la zona por diversos medios; una etapa de exploración, explotación y estudios geológicos que ya implica entrar al suelo; una etapa de explotación; y una de cierre o abandono del proyecto.

Según el ponente, "lo que se ha dicho (por parte del Gobierno) es que se consulta solamente el otorgamiento de la licencia ambiental. Pero resulta que la Licencia Ambiental se da después de la prospección y en el momento en que comienza el montaje y la explotación de la mina. Esto implica que tareas de prospección y exploración pueden no estar siendo consultadas y, sin embargo, pueden estar generando afectación directa a las comunidades".

El ponente indica que de ahí se deriva un déficit en la aplicación y eficacia de la consulta previa, que no tendría justificación en la jurisprudencia constitucional, pues etapas que producen una afectación directa podrían verse excluidas del trámite consultivo. En su concepto, este problema podría enfrentarse mediante dos ideas. La primera, recordar que la consulta es un derecho que tiene distintas intensidades, que van de la simple participación al consentimiento libre, previo e informado, así que podría graduarse la aplicación del derecho a cada etapa. La segunda es que podría pensarse en la consulta como un proceso continuo, cuya intensidad va variando según la etapa del proyecto de minería, pero cuya aplicación es exigible durante cada uno de los distintos momentos.

De acuerdo con jurisprudencia de la Corte Interamericana, con las normas del convenio 169 (especialmente, su artículo 16 en lo que tiene que ver con el traslado de comunidades) y con la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, en algunas ocasiones la consulta previa no es suficiente para proteger la autonomía, la integridad y la participación de las comunidades. En esas ocasiones hace falta el consentimiento de la comunidad.

La relación entre participación, consulta y consentimiento puede entenderse a partir del principio de proporcionalidad8. Así, cuando hay un simple interés, deben asegurarse espacios de participación; cuando se produce una afectación directa, se deben aplicar las reglas de la consulta previa. Pero cuando la afectación además de directa es intensa, por ejemplo una alteración de los cauces de agua, o una afectación de sitios sagrados o la permanencia de personas ajenas a la comunidad en su territorio, hay elementos que requieren el consentimiento porque de no obtenerlo se violarían otros derechos de los pueblos indígenas.

Además, dentro de la lógica de la proporcionalidad, no puede pensarse que la consulta valida cualquier medida. Hay conductas que están prohibidas, como dar el consentimiento para ser asesinado para que pueda validarse el homicidio. Entonces habría tipos de proyectos que por su nivel de afectación no se podrían hacer siquiera si mediara un consentimiento, aunque la Corte constitucional no lo ha dicho expresamente.

#### Cierre y propuesta final

Puede proponerse, dice el expositor que, en un evento de proyecto de minería que tenga las cinco etapas mencionadas, podría utilizarse el principio de proporcionalidad para establecer una participación constante de la comunidad. Por ejemplo, que en materia de prospección se limite a la "simple participación"; en materia de exploración se incluyan los estándares de consulta, y en etapas posteriores, su validez se sujete al consentimiento.

Lo que parece claro, advierte al finalizar, es que la idea gubernamental según la cual solo la licencia ambiental genera obligación de consulta es errada, pues no gira en torno a la verificación de la afectación directa de la comunidad. Y que la concepción de la consulta desde el principio de proporcionalidad podría ofrecer una respuesta al déficit de protección ya descrito.

# Nelson Enrique Valencia, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca.

El ponente explicó la situación del Norte del Cauca a partir de un recorrido por casos concretos de esa región en que las comunidades han impuesto los límites a la minería sobre la base de los impactos que esa actividad ha generado a su hábitat dentro del que resalta el daño a fuentes hídricas, y a su cohesión social.



Nota de las editoras: El principio de proporcionalidad garantiza que en las decisiones de la Administración se resuelvan los conflictos de derecho de forma ponderada. La medida que se adopte debe buscar un fin constitucionalmente legítimo, debe ser apta para alcanzar ese fin, debe ser la que menor perjuicio cause a los derechos comprometidos, y debe ser proporcionada, es decir que la importancia que se reconoce al derecho que resulta favorecido en el caso concreto, debe ser de tal envergadura que justifique el sacrificio o restricción de los demás.

#### Los límites desde abajo

Empieza la ponencia aclarando que gira en torno a un caso específico del Norte del Cauca. Es un Cabildo, un resguardo indígena afectado por la minería en donde los limites los está poniendo la comunidad, que frente a la entrada de la minería ilegal por un río que está dentro de un territorio indígena, se organizó y les decomisó la maquinaria.

El ponente aclara que saben que existe el derecho de la Consulta Previa pero que esta comunidad no lo ha ejercido. Es una herramienta interesante, reconoce, pero en este caso, lo que hace la comunidad organizada es que en cuanto es consciente de la afectación, se organiza y hace el desalojo.

Otro caso específico es el del resguardo de canoas. Ese resguardo no era minero y la entrada de la minería cambió todos sus procesos sociales. En el año 1991, se solicitó ante el gobierno la delimitación de una zona minera indígena donde hacían parte dos Resguardos (Delicias, Canoas) solo hasta 1996 se declara la Zona Minera Indígena la cual se llama "Delicias Canoas". En ese momento la comunidad creía que solicitar una zona minera indígena era blindar el territorio, pero no fue así. Más adelante, entendieron que el derecho a la prelación si no se ejerce da vía al gobierno para permitir la entrada de terceros, mientras que a la comunidad la sancionan por no explotar.

En todo caso, explica el ponente, el tercero autorizado para entrar no pudo hacerlo. La solicitud en ese momento la hizo la Anglo Gold Ashanti. Entonces se hizo una Asamblea en que la gente dijo NO y se decidió a no permitir el ingreso de la compañía. Es una decisión que hasta el momento se ha respetado y a la empresa le quedó claro que no puede entrar a un territorio indígena, que es, según el entendimiento del ponente, lo que para otros casos ha dicho la Corte.

Cuando se toma la decisión de no permitir que entre la minería, comenta el ponente, algunos comuneros quedan con la duda acerca de las riquezas que motivaron a la empresa a solicitar el título. Entonces entre el 2010 y el 2011 ya los mismos comuneros empezaron a hacer minería, y con esa práctica empezaron también las grandes contradicciones dentro del mismo territorio y el conflicto, porque para el pueblo indígena uno de los temas claros es cómo se concibe el territorio. El territorio para los indígenas es la casa. Y la tierra es la madre, "entonces si se rompe la tierra se está hiriendo a la madre".

El ponente aclaró que en el territorio está la tierra que da el usufructo pero también conviven los seres espirituales, y ese es un tema cultural. La naturaleza tiene unas leyes naturales, eso es un tema de argumentación que se le ha dado al gobierno. Pero continúa ese proceso de resistencia y de encontrar la forma de ejercer autonomía en los territorios indígenas. Es cierta autonomía, no es toda, porque después si alguien se sale de las leyes y de la Constitución, pues eso ya no va. Y todo esto es de las grandes contradicciones que los indígenas han tenido con la Constitución, porque mucho de lo que los pueblos piensan y realizan está fuera de ese marco.

El ponente dice con firmeza que "las leyes colombianas no le han dado nada a los indígenas, lo que ellos lo han logrado luchando y movilizándose. Han conseguido más con la movilización y a veces la gente no entiende eso, pero es que hay unos derechos que se están vulnerando. Y esa es la única forma con la que se ha logrado que se atiendan las situaciones".

En este momento donde llega la minería también llegan los recursos y también los actores armados. Ellos traen los recursos, las herramientas, la plata, y le dan todo a los comuneros y así va entrando la minería ilegal. En el cabildo se han hecho varios desalojos de los mismos comuneros. Y eso, dice el ponente, es duro porque una cosa es sacar a alguien externo y otra distinta sacar a alguien de la comunidad. Entonces hay que empezar a dialogar y ver cuáles serían las posibles salidas.

#### El agua y otros impactos

Hoy en día, comenta el ponente, se está haciendo minería en un cerro sagrado, y hay un tema adicional que es el del agua. Se está haciendo minería en áreas claves de recursos hídricos. En ese cerro están todos los nacimientos de agua y esa es la pelea que se ha dado, que se respete el agua, porque es un tema territorial pero también de recursos hídricos.

A raíz de esa situación, la comunidad hizo una serie de trabajos aprovechando las herramientas técnicas propias de los pueblos indígenas. Con un grupo de jóvenes se recorrió el territorio con GPS, y se identificaron

sitios claves de reservas hídricas, de sitios sagrados y así la comunidad se ha dado cuenta que tan afectada está.

Incluso las comunidades afro, vecinas de los pueblos indígenas, fueron invitadas a unirse al proceso y a la concientización. Porque la afectación del agua no sólo es de los indígenas. De hecho, ellos están en la parte de abajo y también les afecta por lo que el último desalojo lo hicieron ellos (comunidades afro). O sea, "que también ya se involucraron en ese tema de poner los límites".

De otra parte, complementa el ponente, según las investigaciones que se han hecho, el 80% de los que están haciendo minería son jóvenes que para ello dejan de ir a la escuela. Y básicamente van y recogen para comprarse una moto y terminan haciendo nada. Eso ha roto el tejido social y por eso la comunidad ha dicho que no a la minería.

Se ha dedicado tiempo a recoger la información, a mapear, a ver las afectaciones y a difundir todas esas realidades a las comunidades. Pero, pregunta el ponente, esa información ¿cómo se incluye en el sistema minero nacional?, ¿cómo llega allá?, ¿Cómo se valida esa información?

El ponente agrega que la comunidad también ha hecho estudios de afectaciones como el alcoholismo, sobre la llegada de los grupos armados, y esas son cosas que el gobierno debe tener en cuenta para organizar el sistema minero nacional. Porque así es como se ha vivido y como han tenido que poner los límites las comunidades, y no esperando a la sentencia tal o cosas así.

#### Cierre: límites y resistencia

El ponente enfatiza que lo que ha hecho la comunidad es práctico, de esa manera ha resistido y ha sacado la minería de sus territorios. El ponente asegura que las herramientas jurídicas se verán después.

Aclara que no todos los resguardos tienen la misma posición, hay conflictos en ese punto. El ponente pone el ejemplo de las Delicias donde se explota el oro, y con todos los estándares gubernamentales. Esta es una de las situaciones que conecta a los indígenas con los afros. Porque ellos también se han visto obligados a hacer eso para evitar que entren las empresas.

"Entonces la comunidad indígena hace lo mismo y coordina con los afro y de esa manera se ha venido trabajando. Porque cualquiera no puede venir a hacer minería, usted lo hace un mes, luego otro comunero lo hará otro mes, se rota, y todo el territorio se va controlando por el cabildo. Entonces de esa manera se va resistiendo en el territorio".

Finalmente, cuenta el ponente, "los pueblos tienen el reto de buscar alternativas económicas para salirle al paso al argumento de muchos jóvenes, que dicen que se necesita plata para sobrevivir, porque por ejemplo antes de que llegara la minería a Canoas, ese resguardo era uno de los más productivos. El problema es cuando la gente empieza a hacer minería deja de lado la producción".

# Víctor Hugo Moreno Mina, Representante Legal Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca

El ponente hace una exposición sobre los impactos extendidos de la minería que constituyen en sí mismos los límites de la actividad, y presenta las paradojas a las que se enfrentan los pueblos

#### Impactos y límites: de lo local a lo nacional

El ponente empieza por recuperar la idea que ha venido de los pueblos, consistente en la construcción de un modelo de desarrollo económico propio diferencial como un límite a la minería.

Pero, recuerda que la cuestión es que aunque las iniciativas nazcan de una mirada territorial, los impactos afectan a todos y a todas. En efecto, la mayoría de cuencas y microcuencas que son explotadas, sobre todo por minería ilegal en el Norte del Cauca, desembocan en el río Cauca. Y el río Cauca es uno de los ríos que atraviesa casi todo el país y posteriormente cae en el Magdalena, y luego en el mar atlántico.

Desafortunadamente, bromea el ponente, ninguno de los minerales se come. Pero hace énfasis seriamente en que además de lo dicho el tema de la alimentación debe generar otra restricción a la actividad minera,



porque en realidad los productos agrícolas son indispensables para vivir y los productos de la minería no.

#### Marcos generales y paradojas

Entonces sobre esos *marcos generales* por un lado está el Convenio 169 de la OIT, la misma Constitución Política, la Ley 21 de 1991, la Ley 70 para el caso de comunidades negras, y un ejercicio muy interesante que se hizo en avanzar significativamente en una propuesta de reglamentación de los capítulos que no se han reglamentado de la ley 70, y también en un Protocolo de Consulta y Consentimiento previo e informado que se trabajó en el Congreso de Quibdó en 2013.

El ponente considera que es importante leer dos apartes de la ley 21, uno es el artículo sexto que dice que se consultará a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar a una comunidad. Si esto está ratificado en la ley, la pregunta es entonces cuáles son los mecanismos para poner esto en práctica.

En ese sentido, dice el ponente, existe el fenómeno de la minería ilegal, que se ha llamado así porque son prácticas de minería a cielo abierto adelantadas o respaldadas por grupos al margen de la ley. Pero también hay minería con títulos otorgados sin consulta, con lo que también podría llamarse ilegal.

En el marco de esta paradoja de la minería ilegal y la "legal" no consultada, el ponente recuerda las acciones del Consejo Comunitario de La Toma. Un caso emblemático en temas de resistencia. Dice que el 29 de diciembre de 2014 ellos estaban en procesos de negociación y firma de varios acuerdos con el gobierno y una de las niñas de la comunidad le espetó a uno de los operarios de esa mina "es que ustedes quieren sacar en dos años todo el oro nosotros podemos sacar en 50".

El ponente resaltó que en toda la acción de la toma y en la intervención de la niña hay una connotación cultural, porque la minería no es que haya llegado, sino que la minería nunca se ha ido, porque la colonia y el mismo país están fundados a partir de ella.

De otro lado, el ponente resalta que los acuerdos firmados con el gobierno ese 29 de diciembre no son útiles porque cuando se está afectando directamente a la comunidad, un papel más no tiene efecto. Esto le resulta tan paradójico al ponente como el hecho de que hoy en día el Consejo Comunitario de La Toma tenga medidas cautelares y la minería ilegal siga presente, y sigan también las permanentes amenazas, las afectaciones sicológicas de los líderes y sus familias, y el impacto en términos organizativos.

Lo más complicado, desde su perspectiva, es que si el mineral está ahí, ahí está la tentación y el dilema. O lo saca la comunidad o lo vienen a sacar otros, ante los cuales el Estado certifica que no hay comunidades negras, aun sabiendo que el 80% de la población del Norte del Cauca es negra. "Y eso pasa por muchas cosas como la corrupción o vinculación de líderes o lideresas para romper las mismas dinámicas organizativas, hasta que la minería penetre los territorios".

En la segunda parte del Convenio, dice el ponente, se encuentra el tema de tierras y está el tema del subsuelo. Lo que se ha querido invisibilizar es que para afectar el subsuelo hay que afectar el suelo.

Así, el ponente dice que su comunidad cree que uno de los marcos de la política minera pasa por respetar los territorios étnicos, incluidos los territorios étnicos afrocolombianos ancestrales, es decir no solamente los titulados. Y, advierte que, como comunidades no son conscientes del deber de "no casarse con nadie" y de hacer el saneamiento del territorio ancestral y colectivo, que están siendo afectados por minería ilegal, incluyendo los títulos mineros no consultados.

#### Cierre y propuestas

El ponente exige que se reconozcan y respeten los planes de etnodesarrollo y los planes de vida de las comunidades. Pero advierte que le parece absurdo que por un lado se reconozca el derecho de las comunidades a decidir sobre su propio futuro y su presente, y que por otro lado se otorguen títulos que rompen con toda la dinámica de planeación de las comunidades.

Cierra recordando que el análisis y la construcción de la política minera debe contemplar lo que ha dicho el Auto 005, y que el PNOM (que se aprobó sin consulta ni socialización) pretende que no haya descoordinación, lo cual le parece difícil de cumplir si se tiene en cuenta que una cosa dice el gobierno nacional, otra los gobiernos locales y otra distinta las cortes.

#### Sesión de preguntas y discusión

Después del panel hubo una ronda de preguntas relacionadas con asuntos jurídicos como la calificación de la minería como actividad de utilidad pública e interés social, o sobre los efectos de las sentencias de la corte sobre las concesiones mineras incluso habiendo dejado claro que la minería ha sido causante de víctimas de desplazamiento.

En medio de esta ronda de preguntas, el facilitador invitó varias veces a los funcionarios de la Agencia Nacional de Minería a sumarse a la discusión para remediar su ausencia en el panel9, lamentada por ponentes y organizadores e imputable a un problema de tiempos que impidió que llegaran a tiempo.

En ese contexto, las discusiones del espacio participativo giraron en torno a:

- la posibilidad de que las autoridades utilicen la información producida desde las comunidades como insumo de la información estatal.
- las limitaciones normativas para hacerlo de forma amplia,
- la participación y roles del Estado y de las comunidades en la lucha contra la minería ilegal y
- la consulta previa como parte de las estrategias oficiales en esa lucha.

Un representante de la ANM estaba programado como parte del panel pero finalmente no le fue posible participar pues arribó una vez el panel ya había procedido.

# Panel 3: Lecturas sobre la Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero

Este panel fue facilitado por Andrée Viana<sup>10</sup> y contó con ponencias de Manuel Rodríguez Becerra<sup>11</sup>, Mario Alejandro Valencia<sup>12</sup> y Alfredo Molano<sup>13</sup>.

Las preguntas orientadoras para este panel se incluyen en el recuadro 2.

La facilitadora, Andrée Viana, ubica el panel en las discusiones actuales sobre el modelo de desarrollo y a la forma en que éste es diseñado. Aclara que es cierto que la Constitución colombiana no impone un modelo de desarrollo, pero que también es cierto que no cualquier modelo de desarrollo es constitucionalmente valido. Lo que hace la Constitución es que delega en las mayorías democráticas la facultad de definirlo perole impone un límite que funciona como un triángulo. Un triángulo que tiene en su vértice superior el principio democrático (no sólo formal sino también sustantivo), en otro vértice la llamada constitución ambiental, y en el otro la constitución étnica.

Con referencia a la inclusión de las perspectivas étnicas y campesinas en la planeación y políticas públicas para los sistemas mineros:

¿Qué elementos relevantes a la inclusión social existen en los actuales planes para el sistema minero?

¿Qué puede decirse sobre el actual modelo de desarrollo a partir de la actividad minera y sus repercusiones para la inclusión social?

En el discurso actual del gobierno nacional ¿cuál es el lugar de la minería en las apuestas de construcción de la sociedad colombiana del posconflicto? ¿Cuál debería ser?

¿Cómo deberíamos pensar el reto de definir un modelo de desarrollo para la transición? ¿Cuál es la capacidad de la minería para transformar la ciudadanía y prepararla para una transición hacia una sociedad democrática? ¿Qué papel le corresponde al Estado en esos procesos?

¿Dónde están los derechos territoriales de los pueblos negros e indígenas y sus garantías en el mapa de la transición?

Si se mantiene la minería como una actividad de utilidad pública e interés social también para marco jurídico de la transición, ¿cómo se puede promover la inclusión social en decisiones sobre el suelo y el subsuelo?

#### Recuadro 2. Preguntas orientadoras para el panel 3.

La facilitadora advierte que este sistema, de cara al proceso de transición hacia la paz se complejiza. Sobre todo teniendo en cuenta que parte del discurso oficial iguala esa transición a la paz con el desarrollo, y el desarrollo con el crecimiento económico indefinido. Y ese crecimiento económico indefinido está íntimamente relacionado con las promesas de la industria extractiva.

Soraya Vargas, Unidad de Planeación Minero Energética. Plan Nacional de Ordenamiento Minero.

La panelista hace un recorrido por el PNOM para explicar sus puntos más importantes y los procesos de vinculación de la sociedad civil que le antecedieron.

La ponente empieza con un recorrido por los antecedentes legales y normativos del PNOM. Menciona la ley del Plan Nacional de Desarrollo, los convenios administrativos que mediaron, y la identificación de la necesidad de contratar estudios técnicos sobre la materia.



<sup>10</sup> Abogada, consultora e investigadora asociada del Instituto Pensar

Fue Primer Ministro de Ambiente de Colombia y ha ocupado varios cargos de importancia. Actualmente es columnista del Diario El Tiempo, y es Profesor de la facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

Miembro de la Red por la Justicia Tributaria en Colombia, Subdirector de CEDETRABAJO, consultor y profesor de economía.

<sup>13</sup> Sociólogo autor de una extensa obra sobre la violencia en Colombia y otros temas sociales.

Explica que el plan tuvo un horizonte de mediano plazo, y que fue regido por el principio indicativo es decir que sólo serviría de guía para futuras decisiones, que tiene ámbito nacional pero que se adelanta de manera zonificada por la variedad ecológica y de la oferta de minerales y de las prácticas regionales o locales en minería.

Los 20 estudios técnicos se enfocaron en cuatro ejes fundamentales; el normativo, el económico, el social y el ambiental. Esto se complementó con 9 talleres cuyo propósito era hacer acercamientos a los territorios, y contactos con diferentes autoridades territoriales. En cabeza de ellos se hacía la convocatoria local para la participación en estos talleres, que en últimas buscaban recoger las miradas y los aportes de las regiones.

La ponente continúa explicando que con todo esto se procedió a hacer un trabajo de acercamiento con algunos de los actores institucionales asociados a la actividad minera como el Ministerio de Ambiente, de Agricultura, el IGAC, el servicio geológico colombiano, en donde se hacen una serie de talleres y trabajos en coordinación con la Agencia Nacional de Minería. Y, agrega la ponente, también se hicieron acercamientos con los gremios para conocer los puntos de vista, y tener mayores insumos y avances.

La UPME ha venido trabajando con la Comisión de Ordenamiento Territorial, y hace parte del Comité Especial Interinstitucional en donde se trabaja para la elaboración de una política pública en materia de ordenamiento territorial. Este es un trabajo que se viene desarrollando con los diversos sectores con el propósito de tener una coordinación y una mirada amplia en materia de ordenamiento territorial, en donde también se han hecho acercamientos a los territorios. Esto es un proceso de mediano plazo y se espera que en otros dos años se tenga ya una política de ordenamiento territorial.

El tema de la minería ha sido muy importante dentro de este ámbito por todos los conflictos que genera en los territorios.



# Principios ordenadores

La ponente hace un recorrido por los principios ordenadores del PNOM como sigue:

- 1. Generación de valor: un proyecto minero debe desarrollarse con altos estándares de calidad y cuando para el país (incluyendo regiones productoras), sus beneficios sean superiores a sus costos socioeconómicos y ambientales. Este punto es de vital importancia dado que se está haciendo uso de un recurso público.
- 2. Eficiencia: los costos de un proyecto minero se deben prevenir, mitigar, remediar y compensar eficientemente a fin de minimizar los impactos y atender las externalidades generadas – resultados alcanzados versus recursos invertidos.

- 3. Evaluación y gestión de riesgo: para la ejecución de un proyecto minero se deben *analizar los riesgos*, evaluar los beneficios y costos socio-económicos y los impactos derivados. Se debe reconocer que las tecnologías cambian y se aprende haciendo y no prohibiendo, aprendiendo a través de pilotos controlados con base en un monitoreo y seguimiento riguroso (principio de Proacción).
- 4. Consistencia: el sector público debe tener una única agenda (una política minera, ambiental y social) con respecto a los proyectos mineros. Este Plan debe ser coherente con el PNDM, el documento Conpes y las políticas lideradas por el MME.

Ahora bien, la ponente explica que la minería no tiene una buena receptividad, no tiene una buena percepción en el país, y de ese gran problema central se identifican tres ejes directos que se relacionan con esa problemática:

- Descoordinación y falta de alineación del nivel territorial sobre el tema de usos del suelo; conflictos entre las distintas autoridades ambientales.
- Estructura de la industria no es muy clara y afecta la intervención y la regulación integral y coherente del ciclo de vida de los proyectos.
- Falta de información para la toma de decisiones y carencia de capacidades técnicas para el desarrollo de la actividad minera y de innovación.

Esto contribuye a alinear y definir los objetivos estratégicos y el gran propósito del PNOM en torno a brindar una minería responsable. Y para que una minería sea responsable debe ser:

- Viable técnicamente.
- Realizarse en condiciones de legalidad y formalidad.
- · Minimizar externalidades negativas a la sociedad y medio ambiente.
- · Promover el desarrollo social de largo plazo del territorio donde se realiza.

#### **Aprendizajes**

En el proceso de elaboración del PNOM, explica la ponente, se identifica una problematización que se ha complejizado y es la percepción negativa que tiene la actividad minera. Esto afecta la posibilidad de adelantar una actividad minera responsable que contribuya a las regiones.

La ponente dice que los aprendizajes en este proceso han sido los siguientes:

- La actividad minera puede realizarse de manera responsable teniendo en cuenta los criterios técnicos, económicos y socioculturales de manera integral y holística.
- Se reconoce la importancia de propiciar y garantizar la participación e inclusión social con enfoque de derechos (diferencial), desde la planeación del sector. Consideramos que es necesario desde la planeación generar ese enfoque de derechos.
- El sector público y su institucionalidad cuenta con equipos profesionales multidisciplinarios (Ingenieros geólogos, economistas, antropólogos, sociólogos) con miradas y análisis integrales.
- Desde la Comisión de Ordenamiento Territorial, se está trabajando de manera coordinada con los otros sectores para minimizar los impactos negativos de la minería, y para construir una política nacional para el ordenamiento del territorio con diálogos y criterios de multidimensionalidad, inter-culturalidad, gobernanza territorial para seguridad humana.

#### **Avances**

La ponente afirma que han hecho los avances en:

- un Sistema Georeferenciado de Alertas Tempranas, que es público, para la identificación de potenciales riesgos sociales, económicos, ambientales y técnico-mineros;
- la identificación y caracterización de los conflictos normativos, ambientales, sociales, económicos y técnicos generados en la actividad y proceso actual de la minería, en el tema de cierre de minas.
- la identificación de los impactos integrales del sector minero con enfoque de derechos humanos, aunque aun no se tiene una línea base, no se sabe a ciencia cierta cuáles son los efectos que está generando la

minería, por lo que van a desarrollar una investigación que permita hacer el levantamiento de la línea de base, y un análisis costo-beneficio, así como un ejercicio de identificación de los principales conflictos.

un estudio de cómo se entiende el dialogo social en la construcción de escenarios de paz.

#### Cierre y Retos

La ponente cierra diciendo que tienen dos retos: Generar un proceso de sensibilización al interior de los equipos profesionales – sobre la integralidad de la minería, generando un acercamiento hacia una perspectiva holística. Y generar instrumentos de planeación territorial participativos que involucren la actividad minera, y que se construya desde las regiones.



# Alfredo Molano. Acuerdos de Paz y Transición al Posconflicto.

El ponente resalta la brecha que existe entre el nivel nominal de la realidad, y la complejidad de esa misma realidad, y con ese fin hace un recorrido por las dinámicas de la ilegalidad, de la violencia, de la legalidad, del dinero, de la corrupción de autoridades occidentales y étnicas, del entramado nacional de la minería como una especie de institución tácita de confusiones políticas y militares.

El ponente llega en su intervención al punto clave de la fuerza de las Zonas de Reserva Campesina como nueva forma de protección territorial y de derechos en el contexto del

postconflicto. Advierte sobre las prevenciones de la gente hacia el posconflicto, que supondrá el levantamiento de una suerte de vedas territoriales a la industria extractiva en aquellos territorios donde antes había estado la guerra.

Su conclusión, es que lo que hace falta es el fortalecimiento político de las comunidades locales como única vía para facilitar la operatividad de instrumentos de defensa territorial y minera.

#### Las brechas entre las categorías y la realidad

El Ponente empieza explicando que es posible respetar esos niveles nominales de la realidad, pero la experiencia con la cuestión minera tiene que ver con lo que se observa en la práctica como desarrollo de la minería y lo que sucede con las comunidades rurales.

El ponente considera que una experiencia que puede mencionarse es la del Cerrejón, que aparentemente cumple con todos los protocolos ambientales, sociales, en el papel, y que a la gente en terreno le da lo mismo que existan o no existan esos estándares. Lo cierto es que, aunque no existía la obligación de la consulta previa, lo lógico hubiese sido consultar con campesinos e indígenas y eso no se hizo.

El ponente resalta que la responsabilidad social de las empresas mineras en general, consiste en comprar a las comunidades y dividirlas. Explica el ponente que esa ha sido una política esencial de las empresas mineras con el respaldo del gobierno central y los gobiernos locales a quienes fundamentalmente les interesan las regalías.

Lo demás tiene que ver un poco con la vigilancia internacional y con el trabajo de las mismas comunidades. Pero puede decirse que en las comunidades ese es un trámite sencillo y barato. Y con la comunidad internacional, la vigilancia está mediada por la banca mundial, etc., y por otro lado con las ONGs, con quienes la cuestión es más difícil pero siguen siendo muy formales y trabajan a nivel de números, de clasificaciones, de categorías.

Para ilustrar la brecha entre esas categorías y la vida real, el ponente propone pensar por ejemplo en lo que se ve en la zona minera de la Jagua, donde la explotación ha implicado remover miles y miles de toneladas de escombros que han sido empujadas hacia las comunidades rurales. Ahí hay también hay dos o tres comunidades indígenas que se tienen que trasladar para ampliar el campo de acción. Esas comunidades han sido completamente desconocidas, invisibilizadas porque ellas no encajan en la clasificación antropológica, "no dan la talla para la etnia, no dan los números, no dan el tamaño del cráneo". No se sabe que es lo que estudian para definir quién puede entrar en esa categoría pero de todas maneras son desconocidas esas tres o cuatro comunidades que hay allí.

#### Las paradójicas alianzas contra la gran minería

El ponente quiso también mirar desde otro ángulo lo que está sucediendo en la zona minera del San Juan, sobretodo y en particular la zona del Sipí. El rio Sipí tiene comunicación con el cañón de las garrapatas. El cañón de las garrapatas ha sido nido de los Pájaros del Valle en los años 50, después el Cartel del Valle ha pasado por ahí, y en general por ahí han pasado todos los poderes del Norte del Valle. Y ese poder local tiene influencia y ha prolongado su poder y buscado la explotación del oro del Sipí. ¿Pero cómo han entrado estos señores allí además de por medio de la violencia? Pues han entrado con la venia de las autoridades, fundamentalmente de la policía a la que hacen partícipe del negocio, y, agrega el ponente "también con la venia, tengo que decir con toda sinceridad, de ciertos consejos comunitarios y de los propios propietarios, tenedores, poseedores de lugares de explotación".

¿Cómo funciona eso? Se pregunta el ponente para responder: entran las retroexcavadoras, las dragas, etc., se apoderan de las áreas, pagan los impuestos que sean a las autoridades rurales y comienza la explotación. El convenio en el territorio, explica el ponente haciendo énfasis en que así funciona en Simití, opera asociando a las comunidades, a los que trabajan con la batea, en un esquema brutal: permitiéndoles trabajar en las horas en que las retro están paradas. Ha habido accidentes múltiples.

El ponente explica que esas dragas, esas retros están respaldadas por las armas. No solamente por las armas de quienes se aprovechan del negocio sino por las armas fundamentalmente locales, de los gobiernos locales. Dice que se puede tener como prueba el ejemplo de Quibdó, a donde se llevaron 14 retros, y a los cuatro días de puestas en Quibdó esas dragas fueron desarmadas y regresadas a la localidad.

"Me parece que eso es un ejemplo de la corrupción local de las autoridades inclusive territoriales. Este asunto que estoy tocando se orienta a mostrar que esas comunidades ancestrales están asociadas de manera minoritaria, y arbitrariamente, con esos intereses de las retros, que hacen parte de un gran entramado nacional que tiene funciones políticas y militares".

El ponente enlaza el problema de la brecha entre las categorías nominales del derecho y la vida real, con la forma en que se alinean intereses en el mundo de la minería. Afirma que, en efecto, hay una consulta previa que sí se hace, y que no es la que tiene que ver con la figura legal. Es decir, se consulta con los intereses locales, y esos intereses locales permiten la participación en el negocio. De tal suerte que hoy en esas comunidades del Sipí y el Simití, en esas sociedades están aliados para enfrentarse a una eventual entrada de las multinacionales. Y es paradójico porque son pequeños mineros artesanales aliados con las retros frente a las compañías multinacionales. Por eso, el concepto jurídico de minería ilegal se acuña para sacar, tanto a las retros como a los mineros artesanales, para abrir los campos a las multinacionales.

#### Zonas de reserva campesina: una respuesta a las incertidumbres del posconflicto

El ponente resalta que la mayoría de esas explotaciones están localizadas en zonas de territorios indígenas, territorios de consejos comunitarios o bien en zonas campesinas, donde se ha desarrollado la guerra. Esa guerra ha parado, ha inhibido ciertas incursiones de otro tipo. El posconflicto puede desencadenar la incertidumbre, dado que ya no existirá esa inhibición y tampoco habrá reglas que se cumplan. Porque esas reglas tienen que ver con el fortalecimiento del poder local y no con la formulación legal. ¿Qué va a pasar en esos territorios? ¿Qué figura puede conducir a una protección del contexto donde se dan esas situaciones?

Está claro, agrega, que existe el derecho a la consulta previa para pueblos indígenas y negros, pero a nivel del campesinado, que es la gran mayoría del territorio donde puede haber inversiones, existe una total desprotección y ninguna posibilidad de apelar a una figura como esa.

En la mesa de negociación de La Habana, recuerda, se ha hablado y se ha concretado una figura legal que existe hoy día que es la de las Reservas Campesinas de ley 160 de 1994. Esas Reservas Campesinas podrían llegar a constituir una figura de autonomía relativa (para que después no haya acusaciones de repúblicas independientes) de participación colectiva y de protección del territorio.

La Corte Constitucional ha categorizado las Zonas de Reserva Campesina como una herramienta de ordenamiento ambiental, social y político. Esta definición es bien recibida por el ponente, a quien le parece que las Zonas de Reserva Campesina permitirán eliminar toda opción de que en ellas haya concentración de la propiedad, y permitirán la defensa de la unidad agrícola familiar y, si se firman los acuerdos, permitirán también una participación de carácter electoral, mediante las circunscripciones electorales. De tal manera que en esas zonas se podría constituir un poder local y político que tradujera a la realidad las normas formales y las buenas intenciones de la defensa del territorio, de la responsabilidad social y de la amigabilidad de la minería.

El ponente cree que las Zonas de Reserva Campesina serían un instrumento. Posibilitarían, por ejemplo que haya consulta previa para las comunidades campesinas fundamentalmente para aquellas afectadas por las inversiones en minería. Pero advierte que sólo si esas Zonas de Reserva tienen poder político local por la vía electoral, lo demás no será burlado como se sabe, y en las dimensiones que se conocen.

### Cierre y advertencia final

El ponente finaliza advirtiendo que gobierno con el último Plan de Desarrollo no solamente ha invisibilizado las Zonas de Reserva Campesina, sino la cuestión campesina en general. De hecho el concepto "Campesino" no aparece, aparece trabajadores rurales, lo que es muy sintomático y lo que permite ver para dónde va el Plan Nacional de Desarrollo. En contraste con las Zonas de Reserva Campesina el gobierno está planteando las Zonas Estratégicas de ... es un nombre largo, un poco antipático y anguloso. Pero ante todo son zonas donde hay inversiones empresariales y alianzas productivas con los campesinos. Las alianzas productivas, por su parte, aclara el ponente, son el nombre de la aparcería moderna. Es una fórmula de la aparcería, novedosa, inteligente y atractiva sobre todo para los empresarios porque todo el peso y la responsabilidad económica es trasladada a los campesinos.

El ponente cierra diciendo que la posibilidad de una verdadera intervención sana en la minería depende del fortalecimiento local de las comunidades.



Mario Alejandro Valencia, CEDETRABAJO. Inclusión social y modelos de desarrollo en torno a la minería.

El ponente alerta que el Estado ha abandonado sus espacios de competencia y los ha cedido al mundo empresarial, mediante el discurso de la responsabilidad social empresarial. El ponente entiende la responsabilidad social como función principal del Estado y que las empresas tienen obligación de pagar impuestos suficientes para compensar los daños que causan. Todo esto para el ponente está relacionado con el modelo de desarrollo que gira en torno a la minería a costa de lo demás. En la opinión del

ponente este es un modelo que, a pesar de haber fracasado, es reforzado por el Plan Nacional de Desarrollo que opta por una renuncia de la soberanía alimentaria a favor de la industria minera.

Dice el ponente que el Modelo de Desarrollo convierte la minería en una fuente de desarrollo para terceros, a quienes atrae con beneficios tributarios renunciando a la redistribución de la riqueza, y les entrega directamente las riquezas minerales. De otra parte, el ponente señala que el Estado se convierte en un intermediario de países del norte y empresas multinacionales facilitándoles la colocación de excedentes de producción agrícola e industrial y proveyéndoles de materia prima barata.

### La responsabilidad social

El ponente empieza su intervención advirtiendo que no hay inclusión social en la política minera en Colombia porque no está pensada para eso. Ha cogido mucha fuerza el tema de la responsabilidad social empresarial, que al ponente le parece un "cuentazo".

Se pregunta ¿de cuándo a acá una empresa es responsable socialmente?, si en realidad, la responsabilidad de las empresas es crear utilidades y pagar impuestos. La responsabilidad social es del Estado, que debe cumplirla con la gestión de esos impuestos que las empresas mineras que operan en Colombia no pagan. Su tasa efectiva de tributación es supremamente baja.

"No podemos pensar que Colombia en términos de desarrollo se va a convertir en Suiza aplicando las recetas de Haití. Eso es un absurdo y es precisamente lo que está pasando, estamos aplicando las reglas de Haití pero toda la propaganda oficial consiste en hacernos creer que nos vamos a volver como Suiza".

### El papel del Estado y las fórmulas colombianas

El ponente explica que el Estado no está presente en las regiones mineras, y si está no cumple el papel que debería cumplir: no controla, no fiscaliza, no cobra, asume como cierto lo que las empresas mineras dicen que han extraído y que han pagado. Además, no está pensando la minería como una actividad complementaria a otras actividades. Es decir, no se está preguntando cómo podría ser en las regiones una minería complementaria a la agricultura, o una minería que le sirve de insumo de materias primas a la industria, sino que aquí se está pensando y se está desarrollando una "minería en remplazo de". En remplazo de la agricultura y en remplazo de la industria. Y ese modelo de desarrollo ya fracasó.

La noticia buena es que fracasó, insiste el ponente; la mala noticia es que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 la respuesta a ese fracaso es la profundización de esa misma política minera.

El ponente dice que el debate que debe abrirse no es sobre si se hace o no minería sino sobre cómo se hace, cuánta minería se hace, en dónde sí y en dónde no. Pero entonces es un debate más dirigido hacia dónde quiere llegar la sociedad colombiana con la actividad minera que se está realizando. "Es decir, ¿la minería que se realiza hoy en nuestro país es una minería para servirle a los intereses del país o es una minería para servirle a intereses extranjeros?; ¿es una actividad pensada para resolver los problemas de la sociedad colombiana o no lo es?".

El ponente afirma que existe una decisión de política pública que va en la dirección de convertir al país en una fuente de riqueza para monopolios extranjeros y para especuladores financieros de todos los tipos, desconociendo lo que históricamente han hecho los países para desarrollarse. Esto no es una equivocación fruto de la ignorancia; esto es deliberado, y tiene que ver con dos elementos: 1) con la forma como el Estado renuncia a una política para promover la agricultura y promover la industria, como fuentes principales de las riqueza de la naciones; 2) con todos los beneficios injustificados que se le entregan a la inversión extranjera, que es la gran beneficiaria de la política minera en Colombia.

### El Estado como intermediario de terceros países

El ponente anota que es evidente la desindustrialización y la desagrarización del país. Hay un atraso productivo evidente que ha generado la pérdida de la soberanía alimentaria: hoy se importa más de la mitad de los alimentos que se consumen en un país que tiene la suficiente tierra para producir.

En términos de tecnología Colombia es un país atrasado que no domina ese conocimiento, y al tiempo está perdiendo el que ya tenía acerca de cómo hacer las demás cosas. El hecho de que se dejen de producir algunos bienes no significa que vamos a dejar de necesitarlos. "Es decir, si a nosotros se nos olvida hacer zapatos, que puede ocurrir porque se está acabando la industria del calzado, no significa que la humanidad ha dejado de necesitarlos". La diferencia estará en definir si Colombia será capaz de satisfacer esa necesidad con trabajo y con producción local, o si cada vez va a depender más de las importaciones como ha sucedido en las últimas décadas

Entonces, plantea el ponente: ¿cómo se están satisfaciendo las necesidades? Extrayendo de la tierra lo que ya está ahí. Por eso, hablar de industrias extractivas desde el punto de vista técnico es equivocado, porque el hombre no está produciendo carbón o petróleo, eso está ahí. Pero peor aún, lo que muestra el atraso de Colombia es que ni siguiera puede producir las máquinas que los extraen. De manera que el país no obtiene ningún beneficio de la extracción de los recursos.

Es evidente que en los últimos años la industria se ha perdido para dar paso a la actividad minera. Eso prueba lo que realmente ocurre en la política pública minera en Colombia: que el Estado se ha vuelto una especie de intermediario de los negocios de señalados grupos económicos, ayudándolos a hacer dos cosas: uno, esas potencias económicas que se aprovechan de la actividad minera en Colombia, encuentran en este país la posibilidad de deshacerse de sus excedentes de producción agrícola e industrial, por otro lado satisfacen su necesidad de materia prima para la producción de esos bienes industriales. El Estado colombiano les sirve para ambos propósitos: por un lado para eliminarles la competencia, eliminar la agricultura y la industria nacional; y por otro lado para suministrarles con condiciones mucho más beneficiosas que las del mercado las materias primas que se necesitan.

El segundo aspecto tiene que ver con los beneficios que se le entregan a la inversión extranjera. El costo fiscal de los beneficios tributarios que se le entregan al gran capital en Colombia le cuestan a la nación 9,2 billones de pesos cada año, de los cuales el sector minero se lleva el 5%.

Para hacer el contraste, el ponente utiliza las siguientes cifras: toda la agricultura se lleva el 1%, la minería se lleva el 5%, y el sector financiero se lleva el 30%, pero el sector financiero está muy vinculado a los negocios extractivos. ¿Cuál es la situación actual? El año pasado Colombia cerró con un déficit en las cuentas internacionales de 19 mil millones de dólares. Cuarenta billones de pesos de déficit en los negocios que Colombia hace con el mundo. Esto es, recalca el ponente, la prueba de que realmente no hay forma de sostener este modelo, y no hay forma de que exportando carbón y petróleo Colombia vaya a satisfacer las necesidades de alimentos y de mercancías que tiene.

### Cierre y perspectiva

¿Hacia dónde va el Plan Nacional de Desarrollo?: el 11% del presupuesto del Plan Nacional de Desarrollo es para desarrollo minero energético, que fue lo que ya fracasó, y solo el 1% es para el desarrollo productivo. Es un Plan Nacional de Desarrollo de alianzas público-privadas, que es la forma en que el Estado renuncia a su papel para volverse un intermediario y facilitador de los negocios privados.

Y como conclusión el ponente plantea que una política diferente a esta, que de verdad esté pensada desde la inclusión social tendría que pensar en trabajos productivos, en trabajos de calidad, en trabajos bien remunerados para la mayoría de la población, que se encuentran necesariamente en la agricultura, en la producción rural y en la industria en las ciudades. Es decir tendría que plantearse sobre la idea de que "minería sí pero no así".



# Manuel Rodríguez Becerra. Plan Nacional de Desarrollo.

El ponente entiende que no hay nada sustantivo y de inclusión social en el Plan Nacional de Desarrollo, y que la apuesta estatal es el extractivismo minero, petrolero, agrícola, de todo tipo a toda costa y con el acompañamiento del derecho. A costa de la transparencia, a costa de un ordenamiento territorial sistemático porque el ordenamiento ya está hecho a partir de las necesidades del sector minero, a costa de la cesión de las competencias ambientales a las autoridades mineras, a costa de la producción de rentas mineras razonables y la recuperación de tasas tributarias también razonables, y sobre todo a

costa de los impactos ambientales. Estas sólo podrán prevenirse en el futuro, no con el sistema jurídico que no ofrece garantías, sino con movimientos sociales que gracias a la posible firma de los acuerdos en La Habana, estarán libres de estigmatización y podrán emprender con mayor éxito las luchas por el futuro de la inclusión social y ecológica.

# Profundización del modelo extractivista

El ponente empieza aclarando que cree que el modelo está muy fuerte y muy blindado. Es un modelo profundamente extractivista que se está profundizando no solamente en Colombia. Cree que si se mira al Perú, al Ecuador, a Chile, a Bolivia, a Brasil, hay diferencia de matices pero fundamentalmente la cuestión sistémica global ha llevado a estos países en mayor o menor grado a un profundo extractivismo. El extractivismo está instalado y alcanza ya a la agricultura, de donde como decía Alfredo Molano la palabra campesino ya ha sido extraída del vocabulario.

Ahora bien, primero, hay que aclarar que en Colombia el tema minero es pequeño frente al de hidrocarburos. Este país en la parte extractivista fundamentalmente depende del petróleo más que de la minería. Colombia está lejos de ser un país minero. Sin embargo, hay numerosos conflictos con la minería que es distinto. Y hay que recordar que en Colombia no hay un gran megaproyecto minero nuevo desde hace mucho tiempo. Lo que hay es, de un lado, la expansión de lo que ya había como el Cerrejón, como el caso de la Drummond, y de otro lado, unos nuevos proyectos no tan grandes.

Después de mucha exploración, las reservas de petróleo están bastante complicadas y esto va a llevar a la profundización de la minería de metales. Así, el gobierno en su nuevo Plan Nacional de Desarrollo fortalece la idea de buscar que proyectos como La Colosa, o como Santurbán o como otros en la gran minería, en la minería a gran escala o a cielo abierto, se lleven a cabo. Porque si lleva a cabo un proyecto como el de La Colosa puede reportar 26 millones de onzas de oro, o Santurbán puede llegar a los 16 millones de onzas de oro, y 42 millones de onzas de oro sustituye en muy buena parte los ingresos petroleros. Entonces va a haber una profundización de este tipo de minería, es inevitable. A no ser que ocurriera una cosa muy extraña o que haya unos movimientos sociales tan fuertes que puedan detener esta tendencia.

El oro siempre ha sido buen negocio, aclara el ponente. En Yanacocha en el Perú, que es la mayor minera de oro en América Latina a cielo abierto, en el año 2001 estaba a 250 dólares la onza, era la operación más rentable de la Corporación Financiera Internacional, que tenía el 5% de intereses. Vendían a 250 dólares la onza, y en ese momento extraían la onza por 150 dólares, es decir que tenían 100 dólares de ganancia neta, y eso fue ya hace 14 años.

En Colombia, explica el ponente, parece que hay yacimientos de oro de montaña relativamente ricos. Los del rio son otro cuento. La gran minería en Colombia apunta a la montaña, donde no puede haber tanta minería ilegal porque el tipo de extracción que se hace a cielo abierto no lo puede hacer nadie con una retroexcavadora, porque esa es una minería que implica una tecnología de otra índole.

### Minería responsable y amputaciones ecológicas y sociales

Sobre la gran minería, la minería a cielo abierto, se pregunta el ponente, ¿qué se puede decir Colombia? Varias cosas. Primero, que cuando se habla de minería a cielo abierto a lo mejor se puede hablar de minería responsable. Pero habría que revisar qué quiere decir ese término, y tal vez es lo que dice Gudynas en su libro extractivismo, es decir que la minería a cielo abierto a gran escala produce "amputaciones ecológicas". Esto, explica el ponente, significa que un Estado decide hacer una amputación ecológica, tumbar una montaña, o dos montañas o cinco montañas. Y después, la minería responsable consistiría en que, en palabras del ponente, después de que amputaron el brazo pues que no se vaya también el pulmón, o le vaya la pierna. Es decir que el daño se reduzca lo más posible a la amputación ecológica.

Esas, asegura el ponente, son las decisiones que toma un país cuando hace ese tipo de minería. Es decir, "vamos a producir una amputación ecológica, vamos a acabar con no sé cuántos millones de metros cúbicos de acuíferos en el Cesar y en la Guajira, porque en el momento de hacer esos grandes huecos se sacrifican millones de metros cúbicos de agua de los acuíferos". Además estos daños se han invisibilizado, nunca se ha sabido cuál fue la pérdida en acuíferos por esas explotaciones aunque haya sido uno de los daños más graves que ocasiona la minería a cielo abierto.

Además, agrega el ponente, la minería a cielo abierto y la gran minería implica una decisión muy dura en relación con el medio ambiente y con las comunidades, puesto que son operaciones tan masivas que es prácticamente imposible no generar impactos profundos en el tejido social y en todos los seres vivos que habitaban en un determinado lugar antes de las grandes operaciones mineras.

El ponente afirma que, de esa forma, donde hay una amputación ecológica hay una amputación social.

Por ejemplo, después de más de 30 años de minería en la Guajira, la Guajira presenta en sus municipios mineros los índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas más altos que la media nacional. Y lo mismo ha sucedido en el Cesar. Entonces ¿qué es lo que ha pasado con la minería?, ¿Por qué la minería no ha sido redistribuida a nivel local? El ponente recuerda que el estudio de la Contraloría explica y expone las preocupantes cifras que se refieren a la pobreza y a la violencia en los municipios mineros de Colombia tanto de carbón como de oro.

Otro ejemplo que el ponente propone es el del caso de El Bagre, en donde ha habido más de 100 años de minería formal. Esto constituye una contradicción directa al discurso actual según el cual el problema es la minería informal, de manera que allí donde llegue la formalidad se resolverán todos los problemas sociales y ambientales. En realidad lo que prueba el caso de El Bagre es que la minería legal convive con la minería ilegal y con la minería artesanal, y con otros fenómenos. Es decir, que no es posible sustituir la minería informal por la minería formal.

La historia demuestra que la minería no ha dejado beneficios a las comunidades, y que, por el contrario, ha generado otro tipo de problemas sociales desde el punto de las necesidades básicas insatisfechas, de violencia, de violación de los derechos humanos. Por eso, según el ponente, lo que puede esperarse del futuro es más de lo mismo porque no hay mecanismos capaces de resolverlo. Y los pocos mecanismos que hay, como podría ser el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, no se usan.

#### Los silencios y desatinos del Plan Nacional de Desarrollo

El ponente afirma que lo interesante del PNOM es que allí se hacen unos excelentes diagnósticos y se proponen soluciones para resolver el problema, pero no hay un solo elemento en el Plan Nacional de Desarrollo que se haya tomado del PNOM. Esa es la señal más clara del gobierno de que el PNOM no va. Y ¿por qué no va? Porque entre los puntos fundamentales del PNOM está la exigencia de que se hagan estudios de costo-beneficio para cada proyecto minero, en los que se incorporen todos los beneficios sociales y económicos y todos los costos sociales, ambientales. Y los mineros saben muy bien que muchos de los proyectos que hoy en día se están planeando en Colombia, si se hace un juicioso análisis de costobeneficio, no son factibles. Y esa es la misma razón por la cual no se aceptado hacer ese tipo de estudios ni en Chile ni en Perú ni en Bolivia.

El ponente aclara que en el Plan Nacional de Desarrollo no se dice nada sobre inclusión social. A cambio, sí hay una serie de disposiciones mineras para profundizar la minería. El único artículo que aparece que pueda tener que ver con lo social es la réplica del decreto de diciembre de 2014 en el que se le entrega al ministerio de minas unas competencias ambientales en los municipios mineros, lo cual es una cuestión desconcertante.

Otro artículo que el ponente trae a la discusión es el que se refiere a las licencias exprés. Lo que significa una licencia express es la decisión del Estado de ir a cualquier costo a hacer la minería, porque ninguna entidad del mundo, y mucho menos con baja capacidad técnica, puede hacer un estudio en 30 días cuando se sabe que las mineras han gastado de 7 a 8 años haciendo los suyos.

Por eso, concluye el ponente, el Plan Nacional de Desarrollo es una política implícita de seguir en lo mismo. Incluyendo la continuidad de la exclusión social de las comunidades que están cercanas a la gran minería.

### Cierre y perspectiva

Hay eventos que son reveladores. El ponente recuerda que en días recientes se supo que han muerto 5 mil niños de hambre y de sed en la Guajira, en los últimos cinco años. En cualquier país civilizado esto habría supuesto un escándalo y habría sido un juicio político. Pero en Colombia se lee en clave discriminatoria, y a nadie le importan cinco mil indios Wayuu. Pero detrás de esas muertes está el tema del rio Ranchería, porque posiblemente la desnutrición tiene que ver con sus aguas del rio Ranchería y sus usos para actividades agrícolas, y parece que el tema minero es relevante, así como la represa que se hizo para regar unas tierras de gentes non sanctas.

En síntesis el ponente no ve nada distinto en el futuro. El problema social solo podrá resolverse a través de movimientos sociales que reten claramente la realidad. Si se firma la paz, una de las grandes virtudes es que no van a poder seguirse estigmatizando a los movimientos sociales en términos de que son movimientos subversivos, de estar mezclados con la guerrilla. Esto permitirá que los movimientos sociales puedan consolidarse con más fuerza en relación con sus intereses. Y claro, resalta el ponente, las comunidades campesinas en particular tienen una enorme preocupación por el futuro de sus aguas y sus suelos, cuyo futuro tiene que ver con que se haga o no minería en diferentes partes del país.

Aunque, el ponente advierte, en las áreas con mayor potencial minero en las montañas colombianas y en los valles interandinos, que es donde vive buena parte de la población de este país, ya la suerte está echada, porque ya se han entregado más de 9.000 títulos y se han declarado numerosas zonas estratégicas mineras. Esto sólo demuestra que lo que viene es la profundización de la minería a cielo abierto y a gran escala que es la que produce grandes utilidades y grandes regalías y la que produce grandes impuestos. Aunque en Colombia, de acuerdo con el informe de la Contraloría, la cantidad de rentas que el país toma de la minería es inferior a la de otros países como Chile o como Bolivia.

Y, termina el ponente, si se habla en términos del presupuesto nacional, hoy Colombia no puede renunciar ni a la minería ni al petróleo porque su presupuesto público depende en un porcentaje extraordinariamente grande de esos impuestos en particular y en algo de las regalías, ¿quién va a desmontar esas rentas cuando el país ya le apostó a ese tipo de desarrollo?

# **Preguntas y opiniones**

En la ronda de preguntas, algunas giraron en torno al peso económico porcentual de la minería en el presupuesto nacional, que es de aproximadamente un 35%, y se aclaró que aporta el 65% de las exportaciones, y que entre el 65 y 70% de la inversión extranjera es para ese sector.

También hubo intervenciones sobre la protección del agua y el impacto de nuevas tecnologías como el fracking, sobre la fuerza de los movimientos sociales para detener esas prácticas inseguras y de enfrentarse a una especie de locura mundial extractivista. La urgencia de un cambio de rumbo se resaltó con la alerta sobre la relación entre el modelo extractivo y la posible conversión de Colombia en un Estado rentista autoritario.

Hubo propuestas que retaron a los panelistas a proponer un trabajo colaborativo de la academia y las comunidades. Se insistió en los frentes de riesgo que traerá el posconflicto por las nuevas presiones sobre territorios ricos en donde habitan comunidades y en la incapacidad o desinterés estatal de brindar protección no sólo a comunidades campesinas, sino también a pequeños y medianos mineros, especialmente teniendo en cuenta que los procesos de paz sólo negocian las armas pero no la base de todos los demás conflictos.

# **Comentarios Finales**

Este conversatorio ofreció un espacio intercultural para compartir y debatir perspectivas sobre la inclusión social, y en particular la inclusión de las perspectivas étnicas, en las políticas y planes de los sistemas mineros. Las miradas de los y las ponentes de organizaciones étnicas, campesinas, académicas, del gobierno, de cooperación y de investigadores/as independientes resaltaron temáticas y e interrogantes prioritarios, en torno a los cuales hay convergencias y miradas diferenciadas. Estas temáticas incluyen:

- Las dinámicas de formulación de política minera en Colombia y otros países de la región.
- Marcos normativos para la inclusión de las perspectivas étnicas y la protección de los derechos étnicos en el contexto de la minería.
- Experiencias territoriales con la minería y posiciones de las comunidades hacia la minería.
- Aspectos del marco regulatorio minero, de la renta minera y en general del modelo de desarrollo que utiliza Colombia en su participación en la minería.
- Debates sobre la noción de responsabilidad social corporativa.
- Elementos para entender el concepto de inclusión social en el contexto de la planeación minera.
- Complejidades de las relaciones entre la minería, las dinámicas de control territorial y el posconflicto.

Los debates sobre estos temas, y otros, abarcaron un campo extenso. Para propósitos de síntesis pueden resaltarse los siguientes mensajes:

- Las políticas publicas formuladas en ausencia de perspectivas territoriales de los pueblos étnicos se posicionan como amenazas a su autonomía territorial. Deben entonces ser formuladas sobre la base de entendimientos interculturales, teniendo en cuenta y respetando los ejercicios autónomos de planeación de los pueblos, como por ejemplo sus Planes de Vida.
- En los territorios étnicos del Norte del Cauca las comunidades están presenciando lo que han llamado una "gran incursión de la minería" que ha creado rupturas importantes para las comunidades. Esto ha sido documentado, incluyendo en perspectiva espacial/cartográfica en estudios de la ACIN y evidenciado en movilizaciones sociales como la de las Mujeres del Consejo Comunitario de La Toma, Cauca (Ver Mosquera, Valencia Medina, Machado y Moreno en este documento).
- Los y las ponentes de organizaciones étnicas del Norte del Cauca y de organizaciones campesinas expresaron perspectivas complejas, tanto compartidas como diferenciadas, frente a diversos tipos de minería. Estas perspectivas son sofisticadamente complejas y necesitan informar los ejercicios de planeación y formulación de política pública minera para incluir perspectivas integrales y el concepto del Buen Vivir.
- Hay problemas de interpretación y aplicación sobre el derecho a la consulta y el consentimiento previos, libres e informados (ver Carvajal en este documento). Es necesario discutir en profundidad la idea de que los grupos étnicos no tienen derecho al veto, a la luz de los principios de "participación efectiva y activa, reacomodo de las posiciones y posibilidad de revisión del proyecto" (Ver Carvajal en este documento). La consulta previa para proyectos está ocurriendo tardíamente, pues está atada a licencia ambiental, que ocurre cuando ya pueden haberse registrado afectaciones (ver Carvajal en este documento).
- De acuerdo con varios ponentes, el modelo de desarrollo promovido en los planes de desarrollo del Gobierno Colombiano deja poca participación al gobierno en los beneficios de la minería, mientras que simultáneamente hay preocupaciones sobre los impactos de la actividad minera a gran escala, los beneficios prácticos de la responsabilidad social corporativa para las poblaciones en ese contexto, y la

profundización del un modelo económico basado en la extracción (ver Valencia y Rodríguez Becerra en este documento).

- En entender el significado práctico de la inclusión social en la política minera es importante tomar como base el cumplimiento de las obligaciones estatales de consulta y consentimiento previos, libres e informados que estipula la ley. En la práctica, en la perspectiva de varios/as ponentes, estas obligaciones no se cumplen (ver Machado y Moreno en este documento).
- La transición a un escenario de posconflicto puede abrir posibilidades para la inversión minera en áreas del país antes afectadas por la guerra y en este escenario, las Zonas de Reserva campesina pueden ser plataformas para el fortalecimiento local y político como avenida para llevar a la realidad la defensa del territorio y el discurso de la responsabilidad social. Lo fundamental es el fortalecimiento de las comunidades (Ver Molano en este documento).
- De acuerdo con varios ponentes, los déficits de participación y concertación sobre decisiones en el sistema minero han polarizado el debate y posicionado la movilización social como la estrategia más efectiva para proteger los derechos de las comunidades.

Estas perspectivas ofrecen interrogantes que necesitan del diálogo y la investigación y evaluación intercultural para fortalecer debates informados y constructivos. Los debates de este Conversatorio plantearon preguntas sobre los roles más apropiados para la academia en promover la protección de los derechos de las comunidades y la generación de conocimiento sobre el sistema minero. Estos papeles a su vez se definen en el diálogo intercultural para establecer agendas concertadas de colaboración entre instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.



# Anexo I – Procedimientos de Ética en la Investigación





# 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"<sup>2</sup>.

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

- Resolver problemas de coordinación (o alineación) a nivel territorial y de usos del suelo, entre el sector minero y el Sistema Nacional Ambiental, y entre la actividad minera y las comunidades.
- Optimizar la estructura de la industria y efectuar una regulación integral y coherente.
- Disponer de información para la toma de decisiones sobre desarrollos mineros 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

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

#### Resolución 256 de 2014:

http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/025 6\_2014.PDF

Hoja de Información General de la Investigación

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\_Minero/2014/PNO M\_Lineamientos.pdf

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

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

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

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

#### El Proyecto persigue los siguientes objetivos:

- Entender los factores del contexto que resultan relevantes para la inclusión de los grupos étnicos en la planeación de la minería en
- 2. Proveer insumos que faciliten el diálogo y análisis interno entre las organizaciones étnicas participantes en el Proyecto, respecto al
- Proveer insumos que faciliten la incidencia de las organizaciones étnicas participantes en el proceso de planeación del ordenamiento
- 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
- 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.

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

- Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas: estará conformado por líderes y lideresas de las organizaciones étnicas participantes. Su función es asegurar el alineamiento del Proyecto con las metas estratégicas y perspectivas de las organizaciones étnicas participantes.
- Grupo Interlocutor del Proyecto: 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

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

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

Otras Actividades de Participación y Comunicación: 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 <u>étnicas (etapa de concertación)</u>: Inició en febrero de 2014 y está en curso.
- Establecimiento de Grupos Interlocutores: Inició en marzo de 2014 y está en curso.
- Diálogo: Antes del 28 de Febrero de 2015. El cronograma de diálogo específico se concertará con los liderazgos de las organizaciones étnicas.
- Entrevistas: Durante la duración del Proyecto.

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

#### Sobre el proceso de diálogo

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

#### Este proceso:

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

### Sobre los informes del Proyecto

Este Proyecto se basa en principios de transparencia y apertura, siempre respetando la necesidad de confidencialidad y privacidad de los/as participantes. Por ello se garantiza que sólo las opiniones que estos/as desean compartir externamente sean publicadas.

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

Los informes públicos tienen como objetivos:

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

#### Contactos

Diana Arbeláez-Ruiz, Encargada del Proyecto Investigadora y Gerente de Investigación para 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

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

Celular: +61 425 831 864





# Promoviendo la inclusión social en la planeación minera nacional:

# diálogos comunitarios e institucionales para informar la planeación del ordenamiento minero en Colombia

Hoja de Información para el Conversatorio sobre Inclusión Social en las Políticas y Planes Públicos para el Sistema Minero

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

Esta hoja de información es para el conversatorio sobre Inclusión Social en las Políticas y Planes Públicos para el Sistema Minero, que forma parte del proyecto de investigación aplicada 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 del proyecto y sus actividades se enuncian en la Hoja de Información General de la Investigación, que debe ser leída junto con la presente.

### ¿Cuánto durará el conversatorios?

El conversatorio durará un día.

#### ¿Qué se hará con la información?

La información recogida en este proceso será registrada en notas detalladas que no identificarán a los/as participantes. Se analizarán las notas extraer los principales mensajes de las ponencias y los debates que tuvieron lugar.

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 al grupo interlocutor antes de su publicación.

#### Confidencialidad y Anonimidad

Los talleres y conversatorios incluyen a varios participantes, por lo cual no es posible participar de

manera confidencial. Por el mismo motivo no es posible ofrecer completa anonimidad. Sin embargo, los/as investigadores/as manejarán las notas e información recopiladas 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 llegaran 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 (en este caso del taller o conversatorio) serán listados por su nombre, y los/as que desean permanecer en el anonimato, se indicarán como "anónimo/a".

# ¿Cómo se almacenará la información?

Las notas del conversatorio 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 (incluvendo sus talleres y conversatorios) 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 aproximadamente en mayo de 2015 y

Hoja de Información para el Conversatorio sobre Inclusión Social en las Políticas y Planes Públicos para el Sistema Minero - Esta hoja de información debe leerse conjuntamente con la Hoja de Información General de la Investigación

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.

#### ¿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

(Nota: entre el 4 y el 18 de mayo, y del 8 de junio de 2015 en adelante, este celular estará inactivo, ver números alternativos abajo).

#### 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 del Conversatorio sobre Inclusión Social en las Políticas y Planes Públicos para el Sistema Minero

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

#### Los Talleres, Conversatorios y Ponencias

Entre las actividades del proyecto se encuentran talleres de diálogo y conversatorios que la Universidad de Queensland implementará en colaboración con el liderazgo de algunas organizaciones étnicas. A los talleres y conversatorios 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, de los conversatorios y de los reportes resultantes se enuncian en la Hoja de Información General de la Investigación, que debe ser leída junto con la presente.

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 15 minutos, seguidos de una sesión facilitada de debate entre los ponentes y/o una sesión de preguntas y comentarios de la audiencia.

### ¿Cuánto durará el conversatorio?

El conversatorio tendrá una duración de un día. Los y las ponentes necesitan estar presentes durante la totalidad del panel en el que se incluve su ponencia y arribar por lo menos 30 minutos antes del inicio de la ponencia para que se organicen los aspectos logísticos y de documentación de su intervención.

#### ¿Qué se hará con la información?

La información recogida en el conversatorio será registrada en notas detalladas, y en grabaciones de audio, que no identificaran a los participantes del conversatorio 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 conversatorio 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 conversatorio. 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 conversatorio, 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 conversatorio 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.

Hoja de Información para ponentes del Conversatorio sobre Inclusión Social en las Políticas y Planes Públicos para el Sistema Minero

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

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

El equipo de investigación manejará las notas e información del conversatorio de manera confidencial y solo se hará público el reporte resultante.

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 conversatorio registrará los nombres de quienes ofrecieron cada perspectiva particular. Asimismo, toda la información recogida en el conversatorio 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 la totalidad de este estudio, incluyendo sus talleres o conversatorios, 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, y que no son servidores públicos recibirán un honorario modesto, previamente acordado con la encargada del proyecto (ver abajo), 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 forma parte el conversatorio, se presentarán en un informe final, tras la culminación del estudio, aproximadamente en mayo de 2015 y habrá un informe provisional después de la fase de diálogo (talleres y conversatorios). A quienes participen en el 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 y las 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 Provecto 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

(Nota: entre el 4 y el 18 de mayo, y del 8 de junio de 2015 en adelante, este celular estará inactivo, ver números alternativos abajo).

#### 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				

# Anexo II - Programa del Conversatorio







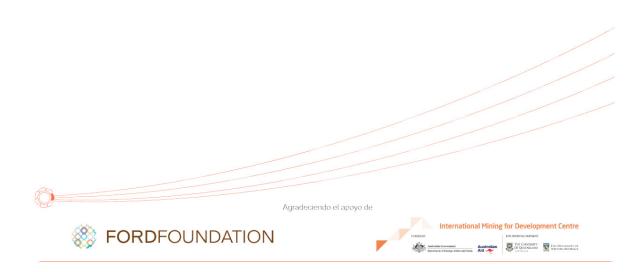




# LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS Y PLANES PÚBLICOS PARA EL SISTEMA MINERO DE COLOMBIA

Bogotá, lunes 20 de abril de 2015 (día completo) Campus Universidad Javeriana Edificio Fernando Barón - 02, Salón 609

# **Programa**













# Lunes 20 de abril de 2015 - Mañana

Tiempo	Hora	Actividad
30min	8:30 – 9: 00 am	Recepción y registro de participantes
		Entrega de materiales
30min	9:00 - 9:30 am	Palabras de bienvenida
		Andrée Viana- Instituto Pensar, Universidad Javeriana.
		Diana Arbeláez Ruíz – Centro para la Responsabilidad
		Social en la Minería, The University of Queensland
30min	9:30 - 10:00 am	Contexto, Procedimientos y Requerimientos de
		participación del Conversatorio
		Hoja de Consentimiento
		Diana Arbeláez Ruíz – Centro para la Responsabilidad Social
		en la Minería, The University of Queensland
15min	10:00-10:15am	Refrigerio
		Diligenciar hojas de consentimiento (requisito de
		participación)
		,
75min	10:15 - 11:30	Panel 1: Inclusión de las perspectivas étnicas en los planes
		políticas públicos para el sistema minero.
		Facilitado por: Gladys Jimeno Santoyo – Programa de
		Derechos Humanos, USAID.
		Derectios Hamanos, 65/415.
		Ponentes:
		<ul> <li>Marco Fidel Mosquera – Asociación de Cabildos</li> </ul>
		Indígenas del Norte del Cauca
		<ul> <li>Marilyn Machado – PCN- Asociación de Consejos</li> </ul>
		Comunitarios del Norte del Cauca
		Yenly Méndez – Asociación Nacional de Zonas de Reserv
		Campesina
		Ninfa Patiño – Gobierno de Ecuador
		<ul> <li>Danny Nugkuag – Gobierno del Perú</li> </ul>
		, 5 5
45min	11:30-12:15	Sesión de Preguntas y Respuestas
15min	12:15-12:30	FOTO CRUPAL
75min	12:15-12:30	FOTO GRUPAL
7 3111111	12:50-1:45	ALMUERZO
		ALIVIOLIZO
	1	



Agradeciendo el apoyo de















# Lunes 20 de abril de 2015 - Tarde

Tiempo	Hora	Actividad
50min	2:00 - 2:50	Panel 2: Marcos para la inclusión social en los planes y políticas públicos para el sistema minero Facilitado por: Roberto Vidal – Instituto Pensar, Universidad Javeriana
		Ponentes: César Carvajal, Corte Constitucional de Colombia – Marco constitucional.  Martha Lucía Ante – Agencia Nacional de Mineríadesafíos y oportunidades en la formulación e implementación de políticas socialmente incluyentes para el sistema minero.
		<ul> <li>Nelson Enrique Valencia Valencia – Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca</li> <li>Víctor Hugo Moreno Mina – Representante Legal Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca</li> </ul>
30min	2:50 - 3:20	Ronda de comentarios y preguntas
10min	3:20 - 3:30	CAFÉ
60min	3:30 -4:30	Panel 3: Lecturas sobre la inclusión social en los planes y políticas públicos para el sistema minero Facilitado por: : Andrée Viana – Instituto Pensar, Universidad Javeriana
		Ponentes:  • Manuel Rodríguez Becerra - Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo.  • Mario Alejandro Valencia – CEDETRABAJO – inclusión social y modelos de desarrollo en torno a la minería  • Wilson Sandoval - Unidad de Planeación Minero Energética - Plan Nacional de Ordenamiento Minero.  • Alfredo Molano - Acuerdos de Paz y Transición al Posconflicto.
45 min	4:30- 5:15	Sesión de debate facilitada Sesión de comentarios y preguntas
15min	5:15 – 5:30 pm	Cierre de la Jornada Diana Arbeláez-Ruiz – The University of Queensland







# **Anexo III – Participantes**

Los y las participantes se listan aquí de acuerdo con su preferencia por nombre, nombre y afiliación institucional o como anónimo/a.

Nombres	Apellidos	Institución
Alix	Duarte	Defensoría del Pueblo
Alvaro	Castelblanco	Defensoría del Pueblo
Aura María	Puyana Mutis	GIZ
César	Carvajal	Corte Constitucional de Colombia
Clemencia	Fory	Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca
	,	
Diana	Ojeda	Instituto Pensar, Universidad Javeriana
Felix	Banguero	Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca
José Miguel	Sanabria Arevalo	Universidad del Rosario
Kelly	Brooks	USAID
Laura Camila	Galvis	Ministerio de Minas y Energía
Libia	Grueso	ONU DDHH
Luis Álvaro	Pardo Becerra	Colombia Punto Medio
Manuel	Rodríguez Becerra	Foro Nacional Ambiental
Marco Fidel	Mosquera	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
Marylin	Machado Mosquera	Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca
Roberto	Vidal	Instituto Pensar, Universidad Javeriana
Sara	Cárdenas	Unidad de Planeación Minero Energética
Soraya	Vargas	Unidad de Planeación Minero Energética
Victor Hugo	Moreno Mina	Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca
Wilson	Sandoval	Unidad de Planeación Minero Energética
Yenly	Mendez	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
Zaida	Navarro	Defensoría del Pueblo
Alejandro	Tapia	
Alfredo	Molano	
Camila	Rivera	
Clara María	Ávila Peña	
Claudia	Mejia	
Danilo	Rueda	
Danny	Nugkuag	
Gladys	Jimeno	
Julieta	Ruiz	
Luz Marina	Canas	
Nelson Enrique	Valencia Valencia	
Ninfa	Patiño	
Patricia	Rincón	
Santiago	Vargas	
Silvia	Bermudez	
Anónimo/a		