

# CONVERSACIONES SOBRE LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO PREVIOS, LIBRES E INFORMADOS EN COLOMBIA

GLADYS JIMENO SANTOYO EN ENTREVISTA CON DIANA ARBELÁEZ - RUIZ

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

JUNIO DE 2015



THE UNIVERSITY  
OF QUEENSLAND  
AUSTRALIA

**SMI CSR**

Centre for Social  
Responsibility in Mining

Agradeciendo el apoyo de



**FORD FOUNDATION**



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

## Equipo

Entrevistada – Gladys Jimeno Santoyo, Programa de Derechos Humanos de USAID en Colombia.

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

Transcripciones – Julieta Ruiz Villegas, Voluntaria.

## Sobre este documento

Este documento resume una serie de entrevistas sobre la Consulta y el Consentimiento Previos, Libres e Informados con la especialista en Derechos Humanos Gladys Jimeno-Santoyo, realizadas por Diana Arbeláez-Ruiz, Investigadora del Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland (**UQ**), como parte del proyecto *Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Minera Nacional*.

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

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

### Equipo del Proyecto

Diana Arbeláez-Ruiz, Líder del Proyecto, Investigadora, 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

Alcibíades Escue, Secretario de Planeación, ACIN.

Marco Fidel Mosquera, Coordinador, Secretaría de Planeación ACIN.

Félix Manuel Banguero, PCN.

Víctor Hugo Moreno, Representante legal ACONC.

## **Agradecimientos**

La entrevistada, Gladys Jimeno Santoyo, agradece al equipo de la Universidad de Queensland, a Diana Arbeláez-Ruíz, Líder del proyecto, a Andréa Viana, Consultora del Proyecto, quien trae nuevas miradas que refrescan el tema, a Cristina Echavarría, Consultora del Proyecto y a las comunidades participantes en este Proyecto.

Diana Arbeláez-Ruiz agradece a Gladys Jimeno Santoyo su valiosa contribución al proyecto. Agradece a las organizaciones étnicas participantes y a todo el equipo del proyecto y sus colaboradores, en particular a Julieta Ruiz Villegas por su apoyo a este proyecto y su trabajo en las transcripciones de estas entrevistas.

Esta publicación fue posible gracias a una beca de la Fundación Ford, Región Andina y Cono Sur, y al apoyo del pueblo americano y el gobierno de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Las perspectivas aquí expuestas reflejan las opiniones de la Entrevistada y no necesariamente las de Fundación Ford, USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

## **Advertencia**

Los puntos de vista y análisis presentados son los de la entrevistada y no necesariamente 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 la entrevistada.

La entrevistada ha hecho esfuerzos para asegurar que la información aquí resumida es correcta a la fecha de publicación. Sin embargo, los y las interesados/as deben consultar otras fuentes y las fuentes originales.

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

El Centro para la Responsabilidad Social en Minería (**CSR**M) 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 contruidos a la medida, y coordinamos actividades educacionales y talleres prácticos. Estos tres elementos hacen que CSRM esté en contacto con los actores sociales y refuerzan nuestra posición a la vanguardia de la política y los nuevos desarrollos.

## Siglas

ACIN	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
ACONC	Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca
CSRМ	Centro para la Responsabilidad Social en la Minería
DDHH	Derechos Humanos
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIE	Estudios de Impacto Ético
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCN	Programa de Comunidades Negras
PNOM	Plan Nacional de Ordenamiento Minero
UQ	University of Queensland/ Universidad de Queensland

## Tabla de Contenidos

Introducción .....	1
Parte I – Fundamentos y evolución en Colombia .....	4
Parte II – Condiciones, dificultades y tensiones .....	12
Parte III – Consideraciones prácticas .....	16
Parte IV – Oportunidades y riesgos .....	22
Parte V – Gobernanza y articulación .....	25
Parte VI – Cierre .....	29
Apéndices – Procedimientos de Investigación .....	31

## Introducción

Este documento presenta los principales apartes de una serie de entrevistas sobre la Consulta y el Consentimiento Previos, Libres e Informados con la especialista en Derechos Humanos Gladys Jimeno-Santoyo, realizadas por Diana Arbeláez-Ruiz, Investigadora del Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland (**UQ**). Las entrevistas fueron parte del proyecto *Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Minera Nacional*, liderado en Colombia por Diana Arbeláez-Ruiz de UQ 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 (**ACIN**), la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (**ACONC**), el Programa de Comunidades Negras (**PCN**), el Programa de Derechos Humanos de USAID en Colombia, el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana (sede Bogotá) 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.

---

<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). El PNOM propuso los siguientes ejes de acción (ver Lineamientos PNOM): 1) 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. 2) Optimizar la estructura de la industria y efectuar una regulación integral y coherente. 3) 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.

## 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 que se documentan aquí.
- 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.

Todas estas actividades fueron implementadas siguiendo las regulaciones de ética en la investigación de la Universidad de Queensland (ver Anexo) 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.

## Las Entrevistas sobre la Consulta y el Consentimiento Previos, Libres e Informados

### Objetivos

Las entrevistas sobre la Consulta y el Consentimiento Previos, Libres e Informados buscaron:

- Documentar la perspectiva práctica de una especialista con experiencia y conocimiento extenso sobre la evolución de la Consulta Previa en el contexto Colombiano. Experiencia que se remonta a los inicios de la implementación de la Consulta Previa en el país.

- Identificar elementos fundamentales para la adecuación del principio del consentimiento previo, libre e informado, aplicado por la UQ en la investigación, al contexto colombiano en el que el proyecto se implementaría.
- Identificar los principales aspectos del debate actual de la Consulta Previa en Colombia para contribuir al análisis de contexto del proyecto, y maximizar la relevancia del mismo.

Es importante aclarar que en el abordaje del proyecto se considero la perspectiva aquí documentada al igual que la de otras expertas nacionales y la experiencia de UQ en temas de consentimiento, previo libre e informado en el contexto de la actividad extractiva global (*Free, Prior and Informed Consent*).

### Metodología

Las conversaciones resumidas aquí ocurrieron durante nueve horas en cuatro reuniones entre Gladys Jimeno Santoyo y Diana Arbeláez-Ruiz, en Bogotá, Colombia, durante el primer trimestre de 2014. Las entrevistas fueron semi-estructuradas, cubrieron temas y preguntas mutuamente acordados, diseñados para asegurar máxima relevancia en términos del proyecto y del debate actual, pero manteniendo flexibilidad frente al surgimiento de nuevos temas e interrogantes.

Las entrevistas fueron grabadas en audio y transcritas en su totalidad, generando más de 80 páginas de transcripción. Sobre esta base, los contenidos fueron clasificados por temáticas y luego sintetizados en un proceso iterativo hasta llegar al resumen presentado a continuación. En el proceso de escritura, se aseguró que el contenido se mantuviera actualizado.

### Estructura del Documento

El documento está estructurado de la siguiente manera (ver Tabla 1):

Parte	Título	Contenidos
I	Fundamentos y Evolución en Colombia	Esta sección resume perspectivas de la entrevistada sobre lo que ha sido la consulta previa en Colombia, la experiencia de los últimos 20 años, y los principales derechos que se realizan por medio de la consulta y el consentimiento previos, libres e informados.
II	Condiciones, Dificultades y Tensiones	En esta parte se discuten los principios de la consulta y el consentimiento previos, libres e informados, sus requerimientos de implementación, y las barreras y dificultades para su apropiada implementación en el contexto colombiano.
III	Consideraciones Prácticas	En las consideraciones prácticas se discuten, en términos generales, la implementación de la consulta, incluyendo sus etapas, participantes, y relación con el ciclo de vida de los proyectos o las medidas o leyes que aborda. Se hacen comentarios específicos sobre la consulta y el consentimiento para planes o políticas públicas.

Parte	Título	Contenidos
IV	Oportunidades y Riesgos	La sección IV aborda explícitamente las oportunidades, aprovechadas o no, que ofrecen la consulta y el consentimiento previos, libres e informados, así como los riesgos que pueden surgir en el proceso.
V	Gobernanza y Articulación	Una serie de asuntos de coherencia, balance y articulación son discutidos en esta sección, incluyendo la aparente dificultad del Estado para sopesar obligaciones de protección de los pueblos y promoción del desarrollo; y problemas de desarticulación entre procesos de consulta y consentimiento, diálogo, evaluación de impacto y gobernanza o regulación de los proyectos mineros.
VI	Cierre	En la sección de cierre, la entrevistada ofrece sus comentarios finales.

**Tabla 1. Estructura del Documento.**

## Parte I – Fundamentos y evolución en Colombia

### ¿Qué ha sido la Consulta Previa en el contexto de Colombia?

La consulta y el consentimiento previos, libres e informados son derechos fundamentales étnicos formalizados en normas internacionales y nacionales para darles a estos pueblos garantías de pervivencia étnica y cultural por parte de los Gobiernos del mundo. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se aprobó por la Ley 21 de 1991 en el país, y entró a regir dos años después.

La primera solicitud que tuvo el Ministerio del Interior – Dirección General de Asuntos Indígenas – para realizar una consulta previa se recibió en noviembre-diciembre de 1994 por parte de la Occidental de Colombia para el proyecto Bloque Samoré que afectaba al pueblo U'wa y sus territorios tradicionales en Boyacá y Arauca.

En ese momento se empezó a conocer lo que decía este Convenio sobre la consulta y el consentimiento: qué eran, para qué eran, y cómo se podrían aplicar. Fueron más las preguntas que surgieron en un primer momento que las respuestas y certezas. Se recibió poco a poco como una norma para proteger y garantizar la integridad étnica y cultural de los indígenas, el pueblo negro, afrodescendiente, palenquero, raizal y el rom. Hubo dudas sobre si era o no beneficioso o una demagogia más. El acercamiento fue cauteloso por parte de los diferentes sujetos involucrados. En ese período, hubo una renovación de conceptos e ideas en materia de derechos étnicos mundialmente: se pasó del paternalismo y desarrollismo que “protegía” a los pueblos pero también los concebía con desdén por “atrasados”, “salvajes” o “pobres” a una propuesta basada en el respeto a la diversidad, la diferencia y la igualdad, el multiculturalismo y las autonomías y libertades, conviviendo con nuevas formas de políticas desarrollistas para ellos.

Hasta ese momento nunca se había aplicado el Convenio 169 (Ley 21 de 1991). Con la primera solicitud, se exploró cuáles podrían ser unas reglas, unos protocolos, unos principios para esa herramienta que a la vez, empezó a verse, era un derecho complejo. La relación Gobierno-grupos étnicos ya no podía ser de asistirles con veterinarios, agrónomos, escuelas, puestos de salud, puentes, carreteras u otras “ayudas”, sino la de *garantizar la integridad étnica y cultural* de estos grupos, sus derechos y los de sus comunidades como lo requiera la Constitución Política de 1991. Las organizaciones históricas del pueblo negro colombiano, en desarrollo de la Constitución del 91, lograron que se elaborara y expidiera la Ley 70 de 1993. La ley protege a las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales de la discriminación y marginación histórica que han vivido y que el Estado no ha resuelto aún. Este pueblo también tiene los derechos a la consulta y el consentimiento libres, previos e informados y demás derechos fundamentales étnicos. Y la Dirección General de Asuntos Indígenas emitió el 20 de febrero de 1998 un Concepto –mediante oficio 0864- en el que expresaba por primera vez y a solicitud de los rom, el reconocimiento étnico del pueblo rom en el país con los mismos derechos y cubierto por el Convenio 169 de la OIT<sup>2</sup>.

La consulta y el consentimiento, surgen en las normas paralelamente a que el país empieza a transformar su economía, y pasa de ser un país agrícola exportador y de bosques a un país que introduce la economía extractiva exportadora de sus recursos naturales. Hoy esta economía extractiva-exportadora energética y de minerales se ha consolidado en Colombia. Vino la construcción de represas e hidroeléctricas, la industria petrolera y de hidrocarburos en general, y más recientemente, la ampliación de la industria minera a gran escala y de la red vial que las soporta. Esta economía crea retos nuevos al país en cuanto a los derechos humanos de los grupos étnicos y las políticas nacionales de desarrollo y/o de protección y garantía e igualdad. También en cuanto al medio ambiente y sobre las políticas de tierras y territorios, entre otros. Retos que aún no han sido resueltos satisfactoriamente para la protección de los derechos étnicos, lo que da lugar a conflictos sociales étnicos con el Gobierno y con diversos proyectos de desarrollo y extractivos.

**Viéndolo desde esta distancia, la consulta y el consentimiento son derechos que se formalizaron en el momento justo para enfrentar los riesgos y amenazas que estas economías y abusos del poder político o económico traían para los grupos étnicos.**

Las primeras consultas realizadas en Colombia, tanto indígenas como a comunidades negras, se tornaron conflictos sociales muy fuertes entre estos pueblos y el Gobierno.

En este momento en el país llevamos 20 años de intentar que la consulta y el consentimiento se apliquen como derechos, y que se apliquen bien. Es mucho lo que se ha

---

<sup>2</sup> “Oficio DGAJ No. 0864 del 20 de febrero de 1998, un concepto de once folios, en el que, entre otros asuntos, se expresaba: (i) que el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, amparaba al pueblo Rom de Colombia, como quiera que es un pueblo con una organización social tradicional claramente tribal, (ii) que el pueblo Rom de Colombia, por su preexistencia a la conformación de la República, es un grupo étnico también colombiano y como tal lo ampara la legislación existente para grupos étnicos, y (iii) se hace necesario que, guardando una simetría positiva, se hagan los desarrollos legislativos que se requieran para que al pueblo Rom de Colombia salga de la invisibilidad y se le garanticen de manera especial sus derechos colectivos.” Fuente: Itinerario de viaje del pueblo rom de Colombia: apuntes para la historia de su proceso de visibilización. Juan Carlos Gamboa Martínez. 2004/02/02. Semana.

aprendido y muchas las dificultades encontradas para garantizarlo plenamente, y falta mucho trecho para realizarlos efectivamente.

## ¿Cómo entiendes la consulta, tras estos 20 años de experiencia en Colombia?

Es mucho lo que se ha aprendido y lo que el país ha avanzado en la comprensión de lo que es la consulta, lo que se relaciona con ella y lo que no es. La consulta previa, libre e informada concreta el derecho a la participación adecuada mediante el reconocimiento e incorporación de la interculturalidad y bajo el principio de la buena fe en todas las decisiones que otros, como el Gobierno y sujetos privados, puedan tomar y que puedan afectar la integridad, la cultura y la pervivencia de un pueblo o comunidad étnica. Este derecho a la consulta está indisolublemente ligado a otro derecho: al consentimiento libre, previo e informado de los mismos pueblos o comunidades étnicas. No puede realizar el derecho a la consulta sin que esté presente el derecho al consentimiento. Así como los principios de la buena fe, y la interculturalidad, entre otros elementos fundamentales.

El consentimiento realiza el derecho a autogobernarse, a que los grupos étnicos tengan autonomía como pueblos en razón de la diferencia cultural, de modelos de vida y de buen vivir, en sus territorios. Y ambos, la consulta y el consentimiento libres, previos e informados, tienen como finalidad que los pueblos étnicos puedan *pervivir íntegramente* no sólo físicamente. Son para proteger su integridad cultural y étnica.

La Constitución Política en su artículo 7 declaró que la nación colombiana es diversa y pluricultural. Por lo tanto al interior de ella deben poder reproducirse las diferencias étnicas y culturales de una manera íntegra.

## Antes de pasar en más detalle a la discusión sobre estos derechos, me gustaría que hablaras de la dimensión legal de la consulta y el consentimiento, brevemente y a modo de referencia general. ¿Cuáles son los principales elementos del marco legal?

La normatividad relacionada directamente con los derechos a la consulta y el consentimiento previos, libres e informados es extensa, pero la principal es la siguiente:

- a) El Convenio 169 de la OIT hecho Ley 21 de 1991 en Colombia, artículos 6, 7, 15 y 16 principalmente.
- b) La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 19 y 3,4 y 5 principalmente).
- c) Conferencia y Declaración de Durban 2001, artículo 34.
- d) La Constitución Nacional, artículos 246, 329 y 330 parágrafo; artículos 2 y 7 entre otros.
- e) Ley 70 de 1993, artículo 3 y 5.
- f) Ley 99 de 1993, artículo 76.
- g) Decreto 1076 de 2015 Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Sostenible. Artículos: 1.1/ 2.2.2.3.1.1/2.2.2.3.1 *Licencia*

*ambiental global/ 2.2.2.3.3.1/ 2.2.2.3.3.3/ 2.2.2.8.2.5. De la consulta previa/ 2.2.1.2.7.18. Consulta.*

- h) Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas.
- i) Ley 1382 de 2010, por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas.
- j) Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
- k) Decreto 1397 de 1996 [República de Colombia], por el cual se crea la Mesa Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas.
- l) Decreto 1320 de 1998 – Llamado por la Corte Constitucional Colombiana a su inaplicabilidad.
- m) La jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana y la del Consejo de Estado Colombiano que son aún más extensas, pero existen diversos trabajos donde han sido compiladas<sup>3</sup>.
- n) La jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos-CIDH.

Si relacionamos algunos artículos del marco legal bajo la nominación de los derechos, podemos apreciar mejor la complejidad que significa garantizar la integridad étnica y cultural (ver Recuadro 1 – Apartados de la normativa relevante a la Consulta y el Consentimiento Previos, Libres e Informados).

#### **Recuadro 1 – Apartados de la normativa relevante a la Consulta y el Consentimiento Previos, Libres e Informados**

---

##### **Apartados de la normativa relevante a la Consulta y el Consentimiento Previos, Libres e Informados.**

Si relacionamos algunos artículos del marco legal bajo la nominación de los derechos, podemos apreciar mejor la complejidad que significa garantizar la integridad étnica y cultural:

##### **1. El derecho a la igualdad y el principio de no discriminación**

*Artículo 2, Declaración Universal de los Derechos Humanos:* “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración si distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición”.

*En la constitución política de Colombia, Artículo 13:* “El estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados y marginados”.

##### **2. Derecho a la identidad y a la integridad cultural**

*Constitución Política de Colombia – 1991, artículo 7º:* “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

*Artículo 246.* “Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre

---

<sup>3</sup> Una de las últimas publicaciones con información para pueblos indígenas y que se especializa en la consulta previa para las licencias ambientales es: “De la Consulta Previa al Consentimiento Libre, Previo e Informado a Pueblos Indígenas en Colombia Gloria Amparo Rodríguez. 1-Colección Diversidad Étnica y Cultural. Bogotá, marzo de 2014”. Es necesario saber que después de publicado han salido varias muy importantes sentencias.

que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional."

*Convenio 169, artículo 2:* "La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio".

*Ley 70 de 1993, artículo 5: Comunidad negra.* "Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos".

*Ley 70 de 1993, art 3:* "La presente ley se fundamenta en los siguientes principios:

1. El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana.
2. El respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras".

### **3. Derecho a conservar sus usos, costumbres y sus propias instituciones**

*El convenio 169 de la OIT, artículo 8.1 y 8.2:* "1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio."

*Ley 70 de 1993, artículo 35:* "Los programas y los servicios de educación destinados por el Estado a las comunidades negras deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con ellas, a fin de responder a sus necesidades particulares y deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, sus formas lingüísticas y dialectales y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

El Estado debe reconocer y garantizar el derecho de las comunidades negras a crear sus propias instituciones de educación y comunicación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas establecidas por la autoridad competente."

### **4. Derecho a la participación**

*Convenio 169 de la OIT artículo 6b:* "b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan".

Participación en decidir sobre aquello que los afecta, por ejemplo en planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente: ver Convenio 169 – art 7.1.

*Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art 5:* Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Y ver de esta Declaración el artículo 18 también.

Participación en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales en sus tierras: ver el Convenio 169 –art. 15.1.

Participación en la elaboración de programas de formación profesional especiales: ver el Convenio 169 – art 22.1.

*Ley 70 de 1993, art 3:* La presente ley se fundamenta en los siguientes principios: 3. “La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley”.

*Ley 70 de 1993, Art 49:* “El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo”.

Y ver de la Constitución Política de Colombia los Art 1, 2, 7, 286, 287 y 329.

## **5. Derecho a la consulta**

*Convenio 169 de la OIT, art 6.1.a:* “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;”

*Convenio 169 de la OIT, art 6. 2:* “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

*Constitución Política Colombiana, parágrafo del art 330:* “La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.”

*Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, art 19:* “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

## **6. Derecho a decidir sus propias prioridades y estrategias para el desarrollo**

*Convenio 169, art 7.1:* los grupos étnicos tienen... “el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo”. Eso es aplicable al modelo de vida o de desarrollo que los grupos étnicos escojan.

## **7. Derecho a la tierra, al territorio, a los recursos naturales y al medio ambiente**

*Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Artículo 2:*  
“1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.”

*Sobre los recursos naturales y el subsuelo. Convenio 169 Art 15.1* establece que los grupos étnicos tienen derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. Si el subsuelo es del Estado deben ser consultados.

*Sobre el Medio ambiente. Convenio 169 Art 7.4:* Los gobiernos deberán realizar medidas en cooperación con los pueblos interesados “para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.

*Convenio 169 de la OIT, art. 15:*

“1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.”

## **8. Derecho a la autonomía de gobierno o libre determinación - CONSENTIMIENTO**

### **Concepto sobre ¿Cuándo es obligatorio el consentimiento libre, previo e informado?<sup>4</sup>**

...”siempre que se lleven a cabo [proyectos a gran escala] en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes no son capaces de entender, mucho menos anticipar. Los efectos principales [...] comprenden 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional, 2) el desalojo, 3) la migración y 4) el posible reasentamiento, 5) agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, 6) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, 7) la desorganización social y comunitaria, 8) los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración [y], en algunos casos, 9) abuso y violencia.” En consecuencia, el Relator Especial de la ONU determinó que “es esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo”.

*Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas, Art. 19. Consentimiento libre, previo e informado:* “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

---

<sup>4</sup> ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, supra nota 97, párr. 66.

Declaración de Durban (Sudáfrica)<sup>5</sup>. Numeral 34. “Reconocemos que los afrodescendientes han sido durante siglos víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos, y afirmamos que deben ser tratados con equidad y respeto de su dignidad, y que no deben sufrir discriminación de ningún tipo. Por lo tanto, se deben reconocer sus derechos a la cultura y a la propia identidad; a participar libremente y en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural; al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y costumbres; a tener, mantener y fomentar sus propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas; a mantener y usar sus propios idiomas; a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico; al uso, disfrute y conservación de los recursos naturales renovables de su hábitat y a participar activamente en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio; y, cuando proceda, a las tierras que han habitado desde tiempos ancestrales”.

---

### **Al iniciar mencionaste una serie de derechos que son parte de la Consulta y el Consentimiento. Por favor cuéntame más sobre cada uno de estos derechos.**

Los grupos étnicos han señalado varios derechos fundamentales que les han sido reconocidos en tratados internacionales de derechos humanos y en la Constitución Política Nacional en Colombia: derechos a la cultura e identidad, a tierras propias colectivas y al territorio ancestral, a la autonomía de gobierno y territorial (autodeterminación), al buen vivir –o desarrollo propio, a la participación teniendo en cuenta la diferencia cultural, y a la consulta y el consentimiento libres, previos e informados. Hay más derechos pero estos son los que más se destacan como derechos colectivos de los grupos étnicos. Dentro del territorio se encuentran los recursos naturales y aquí hay una polémica porque en la Constitución se estableció que los recursos del subsuelo son del Estado, y desde la cosmovisión propia de indígenas y del pueblo negro los recursos naturales del subsuelo no pueden ser separados del suelo, ni de la tierra misma. Son una forma de vida todos juntos, el territorio es todo junto, no es por capas. Esto afecta las decisiones sobre el “uso de los recursos” si se los entiende desde la mirada étnica o normativa.

### **¿Puedes hablar un poco sobre el derecho al buen vivir?**

Buen vivir es la manera como las comunidades del pueblo negro, afrodescendiente, palenquero y raizal, los pueblos indígenas y rom vienen denominando en los últimos años su concepto de lo que genéricamente se llama en la visión nacional “desarrollo”. El derecho al desarrollo está reconocido por Naciones Unidas desde 1986<sup>6</sup>. Es un derecho complejo que tiene que ver con las condiciones mínimas para una vida digna. Los grupos étnicos hablan del buen vivir como su manera de concebir una vida digna y no se identifican con el concepto de desarrollo, que lo encuentran lineal y referido siempre a lo material y su acumulación. La Corte Constitucional Colombiana tiene una sentencia (ST-881/02) donde definió qué es la vida digna, aplicable tanto individualmente a cualquier ciudadano o ciudadana, como colectivamente al conjunto de una comunidad indígena, rom, afrodescendiente, negra, palenquera o raizal. Para ellos vida digna –resumen basado en palabras de ellos mismos– significa: *vivir como se quiere*: con libertades y autonomía; *vivir*

---

<sup>5</sup> Realizada del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001 Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

<sup>6</sup> ONU. 4 de diciembre de 1986. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

*bien*, o sea con calidad de vida; y *vivir sin humillaciones*: es decir sin ningún tipo de exclusión, discriminación, segregación. El buen vivir es el derecho a una vida digna para los grupos étnicos desde sus culturas propias, que es a lo que cualquier “derecho al desarrollo” atiende.

## **Parte II – Condiciones, dificultades y tensiones**

### **¿Cuáles son las condiciones necesarias para que estos derechos verdaderamente se realicen a través de la consulta y el consentimiento previos, libres e informados?**

La consulta y el consentimiento tienen unos principios como la buena fe y unos requisitos: ser previos, ser libres y ser informados. Estos principios y requisitos exigen una voluntad política del Gobierno y las autoridades públicas nacionales para implementarlos, esta es la condición necesaria para poder realizar los derechos a través de la consulta y el consentimiento. Toda consulta y consentimiento debe cumplir con los principios y requisitos que pide el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, la Declaración de Durban y la ley 70 de 1993 (entre otras normas): el proceso debe ser hecho todo de buena fe; debe ser libre (sin presiones de ningún tipo); previo (antes de) e informado (de manera completa y verídica). También Intercultural, bilingüe o trilingüe; integral, sin dividir a las comunidades ni permitir suplantación de las autoridades tradicionales o los representantes legales, sin fragmentar la consulta (las fases son de un proceso integral, y no se pueden usar para fragmentar las decisiones o a las comunidades dividiéndolas internamente o a los territorios). Debe tener en cuenta las perspectivas diferenciales de edad, género o étnicas mismas, los espacios autónomos de diálogo, reflexión y toma de decisiones internas. Estos, entre otros principios que las organizaciones sociales han desarrollado, deben cumplirse cabalmente o por lo menos de la mejor manera, y esto no es fácil por varias razones:

Porque cada exigencia requiere un trabajo profundo, de unos tiempos, de unos diálogos, de una sinceridad y verdad completas respecto a proyectos e impactos, de un respeto a la diferencia, de aceptar una igualdad en las condiciones de poder y no de desbalance cuando se dialoga, informa y reflexiona sobre una medida o un proyecto.

Requiere también una responsabilidad – desde los derechos humanos y la ética de estos– asumida claramente por los participantes – bien sea Gobierno, empresa y/o la comunidad.

Requiere un contexto de no violencia y no presiones por el conflicto armado interno o por intereses particulares.

Requiere unos recursos humanos, monetarios, de tiempo, logísticos y otros.

Y necesita una apertura desde las entidades y sus funcionarios a conocer y aceptar otras formas de pensar y vivir desde donde puede surgir un “no” a una medida o proyecto. Hay que disponerse a escuchar razones y motivos y ponderarlos en pie de igualdad con los intereses de las medidas o proyectos. Estos procesos requieren de un reconocimiento de que existen diversos mundos y visiones dentro de este mismo mundo y que uno no puede aplastar o borrar al otro, al diferente. No basta lo jurídico, es necesario creer en una ética para llevarla a la vida y a la convivencia, al gobierno, respetuosa de los derechos.

Cumplir estos derechos exige un gran esfuerzo, una voluntad, recursos, una decisión política del Estado y del Gobierno sobre cómo garantizar y proteger la integridad étnica y cultural y aceptar plenamente que esta es una responsabilidad prioritaria frente a otras. La vida siempre es más importante que el lucro. La sociedad en general y dentro de ellas las empresas, necesitan asumir el compromiso de respetar los derechos étnicos, sus culturas e identidades. Las comunidades étnicas también tienen responsabilidades, con sus mismas comunidades, sobre cómo participan en la vida nacional, con el respeto a los derechos de todos y todas y de ellos mismos. No podemos pasar por alto de todas maneras que, normalmente, los derechos que son atropellados son los de estas comunidades, son ellos quienes se encuentran en el lado bajo de la balanza de poder y no al revés.

**Aquí has mencionado varios elementos que me gustaría que profundizaras: 1) la importancia de que no haya presión por conflicto o violencia, 2) tensiones o barreras para el cumplimiento de los principios y requisitos de la consulta, y 3) la prioridad de la protección de la integridad étnica y cultural frente a otras como el lucro – este último lo podemos retomar más adelante en la entrevista.**

**Has explicado que para la consulta es necesario un contexto de no violencia y sin presiones por el conflicto armado interno. ¿Cuáles son las implicaciones en términos de la consulta y el consentimiento en nuestro contexto de más de medio siglo de conflicto armado, y de violencia?**

Una decisión política que podría tomarse para proteger la integridad étnica y cultural de los grupos étnicos en el caso de Colombia, es que en los territorios donde habitan grupos étnicos y el conflicto armado interno discurre en el día a día, no hay condiciones para adelantar procesos de consulta y consentimiento libres. Las tensiones y presiones que se dan en esos territorios, las amenazas y riesgos que viven quienes conviven en medio del conflicto armado, no permiten que esos procesos tengan deliberaciones y decisiones libres. En general las protecciones y garantías del Estado no logran contrarrestar estas amenazas. **El Gobierno Nacional podría declarar estos territorios como zonas temporales de exclusión de procesos de consulta y consentimiento, por lo tanto de concesiones, licenciamiento y permisos ambientales o de exploración o explotación, hasta que se restablezcan condiciones de seguridad y paz para las comunidades y sus líderes y lideresas.** Los avances en los acuerdos de paz que adelanta el Gobierno nacional con la insurgencia, pueden llegar a restablecer condiciones de paz, en los territorios del país en un futuro próximo. No son exigencias atemporales. Esta es una manera de proteger la integridad étnica y cultural.

**También mencionabas varias dificultades, tensiones o barreras para cumplir con los principios y los requisitos de la consulta y el consentimiento. ¿Puedes profundizar un poco sobre ellas y las maneras de superarlas?**

Una de las grandes carencias y riesgos en el país es que el Gobierno aún no comprende su responsabilidad principalísima en la garantía de la integridad étnica cultural y la pervivencia

de los grupos étnicos. Tampoco entiende la autonomía de los grupos étnicos como una medida indispensable para que se dé la pervivencia étnica y cultural. Y por esto tampoco entiende el papel del consentimiento, que es la concreción de esta autonomía de gobierno, cultural, territorial, de vida de los pueblos étnicos. Líderes de organizaciones de comunidades negras e indígenas y expertos en el tema de consulta han hablado de la necesidad de agregar un principio en los procesos de consulta y consentimiento: la *objeción cultural*, y creo que es una necesidad retomar este principio que es en realidad un derecho.

La consulta y el consentimiento son requeridos para todas las medidas (legislativas y administrativas) que puedan afectar a estos pueblos. A nivel de las Cortes, la Constitucional de Colombia, la Interamericana de DDHH, se han dictado diversas Sentencias que han desarrollado en estos 20 años estos derechos. Han dicho cómo interpretar jurídicamente la consulta y el consentimiento, y cuáles son límites a una y otra cosa, no estamos hablando de alcances abiertos y arbitrarios. Se trata de proteger, de garantizar la integridad y la pervivencia de pueblos y comunidades en desventaja histórica, discriminados, excluidos de los beneficios sociales y del desarrollo nacional, marginados por diferentes razones históricamente. La consulta y el consentimiento son para impedir que sigan siendo avasallados por los poderes políticos o económicos y que se pueda ir hacia el exterminio de los grupos étnicos nacionales y de sus culturas.

También se han identificado, en estos años, temas sobre los cuales la mirada de unos y otros es diametralmente opuesta:

Mientras el Estado habla de vuelo, suelo y capas del subsuelo, los pueblos étnicos hablan de tierra y territorio como algo integral y que no se puede fragmentar.

Mientras el Gobierno y las empresas hablan de la primacía de un interés público nacional del desarrollo (proyectos minero-energéticos, de infraestructura u otros), los pueblos consideran que la Constitución Nacional dice que la diversidad étnica y cultural de Colombia es de interés nacional.

Mientras las comunidades ven que una consulta y consentimiento son procesos vitales que pueden tener unos protocolos generales con flexibilidad cultural o de circunstancias, el gobierno y las empresas los miran como un requisito *administrativo* entre otros que deben cumplir en el camino de adquirir permisos y licencias para sus proyectos. Y tratan de regularlos en un tiempo cómodo para un simple trámite administrativo que no dificulte ni obstaculice. No los ven como derechos para garantizar la vida étnica. Son dos perspectivas que a veces el Gobierno reconoce de palabra, pero no de hecho ni en sus políticas. Ejemplo de esto es el documento Conpes 3762 del 20 de agosto de 2013 y otras directivas y decretos presidenciales (ver recuadro 2 – Apartes del Documento CONPES 3762 de 2013).

#### **Recuadro 2 – Apartes del Documento CONPES 3762 de 2013.**

---

##### ***Apartes del Documento CONPES 3762 de 2013 (Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos –PINES)***

*“Los principales cuellos de botella que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos en estos sectores son, entre otros, procesos relacionados con la adquisición de predios, con la consulta previa a comunidades, las relaciones con las comunidades de las diferentes regiones, y con los permisos y trámites ambientales; adicionalmente se presentan dificultades internas en las entidades públicas para la resolución de problemas jurídicos asociados a los proyectos. Para superar estas dificultades, es conveniente fortalecer los mecanismos para lograr una mayor eficiencia y*

*eficacia en la toma de decisiones, en la coordinación con las entidades encargadas de dichos trámites y revisar la normatividad asociada a los mismos, desde las atribuciones del Gobierno Nacional.” Página 4, Introducción*

*“Estos trámites consisten en procesos relacionados con aprobaciones y autorizaciones para la adquisición de predios, procedimientos de consultas previas y trámites ambientales, entre otros, que inciden en los plazos de formulación y ejecución de los proyectos. Lo anterior afecta negativamente la gestión de las entidades públicas y repercute en el mejoramiento de la infraestructura del país y de la inversión en el sector minero energético.” Pág 5 – Introducción*

*Nota de pie de página del texto (pág. 7): Consulta Previa: entendido como el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas, negros, raizales, palenqueros, afrodescendientes, y rom de Colombia a garantizar su derecho a la participación en las decisiones referidas a proyectos, obras u actividades que afecten sus territorios y para proteger su pervivencia, su integridad cultural y su propio desarrollo económico, social y cultural. Marco Legal Internacional: Convenio 169 de la OIT aprobada por la Ley 21 de 1991 (artículos 6, 7 y 15). Nacional: Constitución Política de Colombia (artículos 2, 7, 40, 330 y 332), y jurisprudencia de la Corte Constitucional, Ley 99 de 1993, Decreto 1320 de 1998 y Decreto 200 de 2003.<sup>7</sup>*

---

Son documentos en los que el gobierno no mira cuál es su responsabilidad de proteger la integridad étnica y cultural respecto de la consulta y el consentimiento, sino solamente mira la responsabilidad que tienen respecto del desarrollo nacional. Esto lleva a tratar la consulta y el consentimiento con los pueblos negros e indígenas como dificultades a resolver para el desarrollo de proyectos estimados como prioritarios. Y para resolverlos realizan reformas institucionales de coordinación, eficacia, tiempos y funciones –seguramente el engranaje puede mejorar – pero no se plantean cómo garantizar la integridad étnica y cultural de esas comunidades.

Los intereses, las miradas, las prioridades del desarrollo nacionales, son dispares con la perspectiva del buen vivir de las comunidades étnicas. Falta mucha comprensión, mucha flexibilidad. Y sobre todo que el Estado y el Gobierno asuman cumplir con la responsabilidad de garantizar los derechos étnicos y su integridad como pueblos.

Se requiere de una madurez democrática que aún no tenemos para que el poder económico o político no pretenda imponer sus intereses a cualquier costo.

Todo esto, y otros factores, han hecho que la consulta y el consentimiento, siendo un requisito de legitimidad, y una herramienta fundamental de protección, aún no hayan podido ser adecuadamente desarrollados en políticas y en normas, ni protocolizados y practicados en el país de buena manera, aunque siempre podrán presentarse excepciones a la generalidad. Varios intentos en este sentido de normativizarlos han fracasado, pues se quiere uniformizar y minimizar dichos procesos de una manera tajante para reducirlos a ser

---

<sup>7</sup>Aunque se hable de respetar los estándares de Protección al derecho, solo se habla de la consulta previa como derecho a la participación y se omite totalmente el del consentimiento a pesar de lo que dice el Convenio 169 de la OIT, marco internacional para este derecho; además se citan normas que han sido señaladas por la misma Corte Constitucional de Colombia como inapropiadas y que la Corte Constitucional ha llamado a su inaplicabilidad, como el decreto 1320 de 1998 (emitido sin consulta previa y que confunde la consulta para licencias ambientales con la consulta para proteger la integridad étnica y cultural), y cita un decreto el 200 de 2003, que corresponde a una reorganización del Estado en el cual se juntó en un Ministerio lo que antes eran dos: Gobierno y Justicia ya sin vigencia. En ninguna parte del Documento habla de la finalidad de la consulta en cuanto la responsabilidad del Estado de proteger la integridad étnica y cultural.

un requisito administrativo y no se les respeta la finalidad para la cual fueron establecidos. Por esto son vistos, desde el Gobierno y las empresas, como un dolor de cabeza, un obstáculo, una simple dificultad en el camino de la implementación y desarrollo de proyectos.

**Aquí has vuelto a tocar, desde otra perspectiva, el asunto importante de la priorización relativa de la protección de los pueblos y la promoción de proyectos industriales o de desarrollo por parte del Estado.**

Y finalmente, un paso importante es no adelantar reglamentaciones ni protocolos ni normas sobre consulta y consentimiento sin la participación real y activa de los representantes de los grupos étnicos en la elaboración y consulta de dichos instrumentos. Desde hace años el Gobierno viene proponiendo y reglamentando sin participación ni consulta y consentimiento libres, previos e informados. Por lo general esas iniciativas se caen por fallas en cumplir con los principios o procedimientos constitucionales, pero todo esto causa un desgaste, un riesgo y rompe con la confianza en el Gobierno por parte de las comunidades.

**Desde luego, no es un proceso idéntico que pueda implementarse para todos los casos.**

No, no puede serlo. La diversidad también se da entre y al interior de los indígenas y del pueblo negro, afrodescendiente, palenquero y raizal y rom. Por eso, aunque exista un marco general o un protocolo acordado general, cada caso será distinto, con similitudes, diferencias y particularidades a resolver, es decir cada caso requiere una adecuación respecto de un protocolo general o un protocolo propio. Y esto se acuerda de manera concertada, no arbitraria.

### **Parte III – Consideraciones prácticas**

**Hemos hablado del fundamento legal y de derechos de la consulta y el consentimiento, de sus requerimientos y principios, y algunas barreras a su satisfacción. ¿Podrías contarme cómo se implementan la consulta y el consentimiento?. Es decir, en la práctica, ¿cómo deben hacerse, qué debe pasar para cumplir con los requerimientos?**

Un primer tema importante –pero muy incomprendido aún-, es respetar por parte de la sociedad mayoritaria (Estado y particulares) el derecho que tienen los pueblos a no involucrarse. A decir “no quiero saber nada sobre el proyecto propuesto”. Los pueblos que han vivido dentro de una sociedad tienen el mismo derecho de los pueblos indígenas no contactados de aislarse del contacto con la sociedad mayoritaria occidental si han concluido que por una u otra circunstancia del contacto, se están colocando en una situación de riesgo de extinción cultural y/o física. Y factores de lo que llamamos desarrollo pueden llevar a una comunidad diferente a la mayoría nacional a este riesgo. Si se llega a dar, habría que escuchar y examinar ese planteamiento, es válido y la sociedad mayoritaria debe empezar a pensar en esto y no negar de plano este argumento.

Aunque inicie con este tema, esta no es la posición de la mayoría de los grupos y comunidades étnicas del país.

Hay criterios y principios mínimos a cumplir:

a) la información temprana y previa sobre el proyecto, la iniciativa o la medida administrativa, lo ideal es que la reciban desde sus inicios en la elaboración de una medida o proyecto. Es una primera forma también de iniciar una posible participación. Cuando el Estado coloca en licitación bloques para exploraciones y explotaciones de recursos naturales, este acto o decisión administrativa debería haber contado con una información previa y una consulta y consentimiento previos de los grupos étnicos. Lo mismo cuando se elaboran planes, decretos, leyes o normas que afecten a los grupos étnicos. Si sólo se hace el contacto cuando ya el proyecto está hecho ya han pasado las fases anteriores de licitación, diseños y proyecciones, elaboración de propuestas y se está en trámites de permisos y licenciamientos, pues ya se está en falta respecto a este criterio: queda subsanarlo.

Otro paso y principio formal es b) identificar la existencia de comunidades étnicas en los territorios de influencia del Proyecto o medida legislativa o administrativa, y reconocerlas, y c) la apertura de procesos de pre-consulta, consulta y consentimiento. El Gobierno debe identificar a las autoridades tradicionales y organizativas de las comunidades posiblemente afectadas e informarlas y contactarlas. Normalmente lo hacen primero los “interesados en los Proyectos”, pero debería ser antes el Gobierno quien lo haga, pues es el garante de los derechos humanos.

#### La pre-consulta

La Corte Constitucional colombiana ha dicho que debe realizarse un primer paso a partir de este momento: el proceso de pre-consulta, en el cual se concertará todo respecto al proceso de consulta en sí: metodología, representantes, autoridades a estar presentes por parte de las comunidades y por parte del Gobierno y de los órganos de control (Procuraduría, Defensoría o Personerías) durante todo el proceso, representantes por parte de los “interesados en el Proyecto”, todos con capacidad decisoria. También se define en la pre-consulta cómo se financian los costos, se definen las asambleas y espacios internos de reflexión, análisis y decisión internos, quiénes son los representantes legales, los voceros, las organizaciones y autoridades tradicionales representativas, el territorio afectado y cuyas comunidades deben ser consultadas; si hay invitados, observadores, asesores u otra modalidad, sean entidades o personas nacionales o internacionales y cualquier otro tema. Se acuerdan protocolos, tiempos, cronogramas, reglas del proceso, qué se consulta y que significa consentimiento, y demás aspectos. Las comunidades realizan talleres de información y reflexión sobre el proyecto y los impactos y otros aspectos que consideren. Una vez llegados a acuerdos se protocoliza mediante actas todo.

#### Instalación de la consulta previa

Tras esto se continúa a otro paso: la instalación del proceso de consulta previa (de consulta y consentimiento previos, libres e informados). Formalmente los interesados presentan la medida o proyecto y los impactos y Estudios de Impacto Ambiental realizados, los cuales deben dejarse a disposición de las comunidades. La finalización de este proceso conlleva de nuevo a **acuerdos** que en principio si hay consenso son mutuos.

Estos acuerdos que se relacionan con lo hablado, reflexionado, encontrado, sobre el proyecto o medida y los impactos que causa; si el proyecto o medida es aceptado, habrá acuerdos sobre mitigación de impactos, reparaciones, participaciones en beneficios; remediación. O, replanteamientos a los proyectos o medidas.

También se define cómo serán los procesos de seguimientos, verificaciones y evaluaciones periódicas y para qué y cuando se deben realizar nuevas consultas. Cronogramas de evaluaciones y seguimientos para cada fase y sub-fase y reglamentos de funcionamiento, relaciones sociales, económicas y usos y respetos a sus territorios y sitios sagrados o tradicionales. O sobre lo que se requiera. Medidas de control y veedurías, y todo lo necesario para evitar impactos negativos, garantizar beneficios a las comunidades y prevenir impactos no esperados.

Hay que recordar que todas las fase y sub-fases, requieren seguimiento y procesos de consulta nuevamente. Por eso no se habla de que es una reunión o sólo un requisito administrativo, es un proceso en el que está en juego la vida de las comunidades y el nuevo “vecindario” que tiene. Esto es como se está haciendo en Colombia actualmente, se hace siguiendo las guías de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la experiencia de las comunidades que ya conocen o han conocido experiencias hermanas, pues aún no hay reglamentación al respecto. Así que esta es una manera, puede haber otras. Cuando las comunidades dicen no, es decir no dan el consentimiento, esta tensión puede derivar en conflicto, esta situación sólo puede enfrentarse en el momento y de acuerdo a valoraciones y diálogos en lo posible y no por la fuerza y la imposición.

El primer paso en la instalación del proceso de la Consulta y el Consentimiento (aclaro que este último concepto no lo usa el Gobierno ni las empresas, solo hablan de consulta previa) es entregar la información completa y verídica sobre la medida o el proyecto y sus impactos. Toda medida o proyecto genera impactos. Impactos culturales, sociales, económicos, espirituales, en el goce de los derechos humanos étnicos, en la naturaleza y en lo ambiental en toda su amplitud. El “dueño o interesado” en la medida o proyecto entrega y expone dicha información: qué es y qué impactos producirá. Para esto deben presentar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que han presentado a la autoridad ambiental. Aquí empiezan algunas diferencias sobre lo que son o deben ser los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). No todo proceso de consulta y consentimiento requiere de EIA, cuando son medidas legislativas por ejemplo, la información sobre los impactos no se rige por la reglamentación ambiental.

### Estudios de Impacto

Para el Ministerio del Medio Ambiente los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) están reglamentados en el decreto 1076 de 2015 y 1640 de 2012 y son un requisito administrativo para adquirir permisos o licencia ambiental. Estos EIA incorporan además de aspectos técnicos, un pequeño capítulo cultural y social, éste no pasa de ser una etnografía la mayoría de las veces realizadas por profesionales externos y quizás reseñan algunos impactos culturales.

Las comunidades plantean la necesidad de realizar sus propios Estudios de Impactos, de acuerdo a parámetros propios y según su cosmovisión particular. Y plantean que éstos deben tener los siguientes ítems ya dichos antes: ser Estudios de Impacto Social, Cultural

(incluye lo espiritual), Económicos, de goce y afectación a los Derechos Humanos, a la madre Tierra, y Ambientales. Llamémoslo Estudios de Impacto Étnico (EIE). Estos estudios los pueden hacer ellos mismos, pero el EIA del Gobierno debería incluir todos estos ítems. En la actualidad en los EIA el pequeño capítulo etnográfico es más bien despreciativo.

¿Deben los EIE ser financiados por los Gobiernos? Creería que sí. El Gobierno podrá replicar los gastos de las consultas a los “interesados en las medidas o proyectos” a través de un fondo, de manera que no haya condicionamientos a las comunidades a partir de que las empresas –en el caso que se trate de un proyecto privado o mixto- faciliten directamente transporte, contratación de consultores, logística, almuerzos, sedes, desplazamientos, estudios, etc. Durante varios casos y años, esto es lo que se ha dado, ya que no hay una reglamentación y creación de un fondo específico gubernamental. Esto generó innumerables conflictos y malentendidos. En estos momentos, parece que el Gobierno empieza a tener claro que debe garantizar estos recursos.

**Hay bastante desarrollo internacional sobre la evaluación de impacto intercultural<sup>8</sup>. Por ejemplo, la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto tiene principios para la integración del conocimiento de los grupos étnicos o el conocimiento tradicional en la evaluación de impacto ambiental y social. Hay oportunidades para contrastar y complementar estos principios con los desarrollos que las comunidades étnicas en Colombia han adelantado en el tema. Más allá de esto hay asuntos de integración de diversos procesos, incluyendo el EIA, que me gustaría que retomáramos más adelante.**

**Volviendo a la implementación de la consulta y el consentimiento en la práctica, ¿Aproximadamente cuánto tiempo puede requerir un proceso de consulta y consentimiento?**

Cada proceso de consulta, dependiendo de la complejidad, define un tiempo razonable y en general las comunidades –contrario a lo que se ha divulgado– son muy razonables en los tiempos que solicitan. Este dependerá de la complejidad del tema y de a quienes se consulta. Pero podríamos decir que 6 meses, como un promedio mínimo en general, a un año son plazos prudentes, puede ser menos, puede ser más. **Las demoras no son generadas sólo por capricho de las comunidades, muchas veces es por falta de apertura o de respeto a la diferencia cultural o a sus tiempos, por parte de los interesados en los proyectos o medidas o a veces del mismo Gobierno como garante.**

---

<sup>8</sup> Por ejemplo:

- Kahn, K., y O’Faircheallaigh, C. (2010a). Aboriginal Social Impact Assessment Report (Vol. 3). Shire of Broome: Kimberley Land Council.
- Kahn, K., y O’Faircheallaigh, C. (2010b). Kimberley LNG Precinct Strategic Assessment: Indigenous Impacts Report (Vol. 3). Broome, WA: Griffith University.
- Croal, P., Tretreault, C. y Miembros de la Sección de Pueblos Indígenas de la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto. (2012). Respecting Indigenous People and Traditional Knowledge: international best practice principles. Special Publication Series No. 9. Fargo, USA: International Association of Impact Assessment.

**¿Cuánto tiempo antes debe empezar la consulta para un proyecto? Esto teniendo en cuenta que en el caso minero, por ejemplo, puede haber un plan para que una mina dure 20 o 30 años pero, si cambian los precios de los mercados, los proyectos pueden ser suspendidos, cancelados o cerrados rápidamente.**

Lo que dice el estándar del Convenio 169, expertos, líderes indígenas y asesores, es que es un criterio elemental que una vez que una empresa tiene claro que le interesa explorar un territorio indígena y va a licitar, si pudiera, en ese mismo momento debería reunirse y empezar a dar la información previa. Dentro del proceso también la información juega un papel preponderante. Las posibilidades de que un proyecto se vuelva improductivo y de pérdidas y haya que transformarlo o cerrarlo deben ser comunicadas claramente desde las primeras informaciones. Las empresas conocen cuáles son los riesgos de una operación en razón de factores externos de la economía global. Estos riesgos deben ser parte de la información. Y en los procesos de acuerdos también deben establecerse criterios y acuerdos para prever y/o prevenir situaciones como estas que planteas, y algunas indicaciones deben ser concertadas para estas eventualidades. Para esto existen las indemnizaciones, reparaciones, remediaciones como dicen ahora, u otras medidas para si esto ocurre.

**¿En qué momento entonces se comienza la consulta para un proyecto minero?**

Un ideal es hacerla desde que el gobierno decide qué recursos minerales quiere colocar en licitaciones públicas nacionales o internacionales o en bolsas internacionales. Este paso debería ser precedido por un estudio de los traslapes con territorios de grupos étnicos y áreas protegidas y deberían ser las comunidades étnicas posiblemente afectadas, informadas y consultados previamente para dicha colocación en oferta y se debería contar con su consentimiento. Para las condiciones generales nacionales y territoriales regionales, decretar Zonas Estratégicas Prioritarias sin ninguna información ni consulta y consentimiento es sinónimo de conflictos futuros. Recientemente una demanda de unas zonas decretadas de este tipo, prosperó y fueron echadas para atrás esas zonas<sup>9</sup>.

Por otra parte, si se trata de un proyecto que no ha tenido la opción de participar de un proceso como el anterior, que en general no se hace, al diseñar el proyecto y analizar los territorios y poblaciones afectadas, el interesado puede identificar si hay o no comunidades étnicas y además, una vez delimitado el bloque, puede solicitar a las autoridades gubernamentales pertinentes información para identificar si las hay o no las hay y reconocerlas si las hay. Vienen también las obligaciones respecto al Estudio de Impacto Ambiental, donde también esta información debe ya estar identificada y corroborada por el Gobierno.

---

<sup>9</sup> Esta información fue publicada en el Comunicado de 15 de mayo 2015 de Tierra Digna, una ONG que hace litigio estratégico: "El 15 de mayo de 2015, la Sección Tercera del Consejo de Estado ordenó la suspensión de los efectos jurídicos de las Resoluciones 180241 de 2012 emitida por el Ministerio de Minas y Energía; Y las Resoluciones 0045 de 20 de junio de 2012 y 429 de 27 de junio de 2013 emitidas por la Agencia Nacional de Minería, por medio de las cuales estas entidades crearon y delimitaron 516 zonas específicas denominadas Áreas Estratégicas Mineras o Bloques Mineros."

Una vez identificada y reconocida la presencia de comunidades étnicas, la obligación del interesado es dar los pasos legales de solicitud de apertura de estos procesos. Mientras más temprano, mejor será.

### **Cuéntame sobre las competencias, es decir ¿quiénes deben involucrarse en la consulta para medidas legislativas o administrativas, o para proyectos?**

Tres sujetos (o actores si se prefiere) deben estar mínimamente en la consulta. Un primer sujeto son los pueblos o comunidades afectadas. Pueden ser de una etnia o de dos etnias, por ejemplo comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras o raizales con indígenas; o de dos etnias diferentes indígenas o –como se empieza hablar con timidez– con la inclusión de campesinos tradicionales, quienes también empiezan a estar amenazados de extinción y que tienen su propia cultura arraigada en una relación con la Tierra ancestral, sin la cual no pueden pervivir, ni tampoco podrá pervivir un modo de producción campesino tradicional necesario para garantizar la alimentación de otros ciudadanos rurales y urbanos.

Un segundo sujeto es el “interesado o dueño” de la medida legislativa o administrativa (o proyecto). Ellos son los responsables de presentar la medida o el proyecto, los impactos que se deriven, los beneficios o los Estudios de Impacto Ambiental, y demás aspectos de ley.

El tercer sujeto es el Estado, primero que todo el Gobierno, a través de la entidad que es responsable de la garantía de la integridad étnica y cultural de los grupos étnicos y de la entidad del Gobierno responsable de la medida legislativa o de las medidas administrativas, como permisos o licencias ambientales cuando sean requeridos. Pero además del Gobierno debe estar por lo menos un ente de control del Estado (Procuraduría, Defensoría del Pueblo, personerías).

¿Quiénes más pueden estar? Todos los que los tres sujetos activos (gobierno, sujeto interesado en el proyecto o medida, o pueblo / comunidades) decidan de mutuo acuerdo invitar.

### **Cuando se trata de una política pública, por ejemplo un plan de ordenamiento minero ¿asumo que tiene que haber una instancia de concertación continua una vez se haga la consulta?**

En primer lugar como dices hay que hacerle consulta a una política tan importante y que afectará a los grupos étnicos y sus territorios, como es un Plan de Ordenamiento Minero. Y después claro, producto de esa consulta y consentimiento previos, libres e informados, debería concertarse una o varias instancias de seguimiento a que ese Plan –consultado y consentido– se cumpla. Podrían establecerse muchas formas de seguimiento por ejemplo según niveles territoriales, unas locales, otras regionales, otras nacionales. También que las comunidades den avisos o alertas, cuando se incumpla y que sea obligatorio responder por la entidad responsable y verificar de inmediato, u otras formas que busquen que no se creen aparatos burocráticos poco útiles.

Existen en el país las instancias organizativas sociales étnicas que permiten consultar y consentir un Plan de Ordenamiento Minero, y con las cuales también se pueden concertar medidas de seguimiento: la ANAFRO en el caso del pueblo negro, afrodescendiente,

palenquero y raizal, o las Organizaciones Indígenas Nacionales como la ONIC o el Gobierno Mayor, más las organizaciones regionales y locales de cada comunidad y etnia.

### **Y para el Plan de Ordenamiento Minero entonces ¿deben participar todas las instancias que mencionas?**

Para participar en la elaboración de un Plan Nacional de Ordenamiento Minero el proceso de consulta y consentimiento previos le corresponde hacerlo a las instancias representativas locales, regionales y nacionales de los grupos étnicos. Un Plan de este impacto, no puede evadir hacer consultas territoriales en lo local o regional, pues son estas comunidades, en lo local o regional, las que serán afectadas directamente. Pero las organizaciones nacionales deben participar en, acompañar y asesorar esos proceso de consulta locales y regionales y debe haber una participación de las organizaciones nacionales, pues un Plan de este tipo puede resultar siendo una política pública nacional de gran importancia y que determinaría muchas cosas del futuro étnico local y regional.

### **Un comentario frecuente que oigo es que los funcionarios no logran identificar a las autoridades. ¿Qué observaciones puedes ofrecer?**

Conocer nuestra diversidad étnica, sus formas de organización, sus autoridades exige estudiar y relacionarse con ellas. Desde ahí siempre es posible identificar las autoridades, las organizaciones locales, regionales, nacionales. Esto tanto para indígenas como para el Pueblo negro, afrodescendiente, palenquero y raizal y los rom. Todos los grupos étnicos tienen organizaciones a diferentes niveles territoriales y autoridades tradicionales propias, y su identificación se hace fácilmente dialogando con ellas. El Gobierno tiene el deber de superar el desconocimiento por parte de funcionarios, pues esta información es pública y cada vez que va realizar un proceso con ellos se puede consultar con sus organizaciones si no se conoce.

## **Parte IV – Oportunidades y riesgos**

### **Ahora que he podido escucharte hablar de las condiciones que deben cumplirse y de las consideraciones prácticas, me gustaría que me contaras: ¿cuáles piensas tu que pueden ser las oportunidades que ofrecen la consulta y el consentimiento para las partes involucradas?**

En general, para proyectos y medidas legislativas la oportunidad para los gobiernos es muy grande, pues con estos procesos y respetando estos derechos profundiza y realiza una democracia multicultural verdadera, disminuye las exclusiones y discriminaciones, establece mejores relaciones gobierno-comunidades-pueblos étnicos, mayor equidad seguramente, mejores relaciones de convivencia social con respeto a los derechos, siembra armonía y paz económica, social, y cultural.

Para los “interesados o dueños de los proyectos o medidas”, la oportunidad es poder armonizar proyectos de desarrollo capitalistas con una mirada de buen vivir y modificarlos hasta lograr esta armonía, o reconocer que las ganancias de un proyecto X pueden ser muchas, pero los impactos y daños que puede dejar podrían ser mayores en la balanza. Es también aprender a hacer desarrollo con respeto a los derechos y restringir los proyectos frente a un daño anunciado o una vulneración a un derecho. Sería también una oportunidad

para cuando se desarrolla el proyecto, poder contar con una buena convivencia con los habitantes tradicionales o ancestrales de un territorio y no tener relaciones de enemistad, si no con reglamentos de convivencia, por lo menos acordados los límites y qué se llama el respeto. En el caso de medidas legislativas, la oportunidad está en que será una legislación que armonice los derechos de la sociedad y el modelo de desarrollo nacionales con los derechos étnicos y sus modelos de vida. Es mucho mejor que imponer desde afuera una legislación que sólo se elabora desde un solo punto de vista cultural, el mayoritario.

Para las comunidades y grupos étnicos, la oportunidad estaría en los acuerdos finales a los que se lleguen y que estos representen más beneficios para las comunidades que pérdidas y daños, si el resultado es un sí a un proyecto o medida.

Claro, todo esto es ideal, es un querer. Son oportunidades que se están desperdiciando. Tomarlas sería generar cambios de cultura de gobierno, de cultura empresarial y cambios en los valores ético políticos. Cambios que podrían llevar a nuevas formas de relacionarse y/o como también las llaman, a “buenas prácticas”, con respeto y diálogos interculturales que enriquezcan el país y desde el punto de vista nacional a una democracia plural verdaderamente.

Entonces, así entendido, el proceso de consulta y consentimiento es también un instrumento para el desarrollo social y económico de un territorio y de unas comunidades étnicas en armonía. Si el proceso es mal manejado, abre la puerta a que se de lo contrario.

Algo elemental para cualquier proyecto de desarrollo o legislación nueva, es que se propongan Gobierno, empresarios y grupos étnicos construir una base social armónica y alianzas con inclusión de la diversidad, con equidad, con respeto de la diferencia y la dignidad: esta debería ser una meta común.

**Además de muchas oportunidades, entonces hay riesgos que surgen si el proceso no se conduce bien. ¿Puedes hablar sobre cómo ves los riesgos que se presentan en la consulta? Por ejemplo, ¿de dónde surgen y cuáles son las consecuencias si no se manejan bien?**

El riesgo que se desprende, directo, de una consulta y consentimiento mal conducidos es que se le da alimento y fuego a un conflicto entre unas comunidades étnicas y el Gobierno y claro, los interesados o dueños de un determinado proyecto. Y si el conflicto se agrava, las consecuencias son predecibles en daños para quienes son más débiles, para quienes tienen menos poder político, económico, de seguridad, que son las comunidades.

Lo anterior sumado a contextos locales de conflicto armado interno, por lo general dispara diferentes polémicas locales, regionales y nacionales si el caso trasciende al ámbito nacional, y esta situación de polarización, promueve muchas veces en actores locales inescrupulosos o ilegales u otros, dinámicas de violencia política y armada contra las comunidades, sus organizaciones o sus líderes y lideresas. Un proceso que no es bien llevado y genera conflicto, representa un riesgo muy alto para las comunidades étnicas en sus territorios por lo general.

Las comunidades viven en sus territorios la presencia de sectores diferentes de la insurgencia, de las llamadas “bandas criminales”, de otros sectores armados ilegalmente para fines económicos como el tráfico de diferentes cosas, o la explotación ilegal de

minerales, como el oro u otros minerales. Muchas veces estos sectores se involucran en el la polarización buscando sacar provecho económico y las comunidades quedan a la deriva y sin protección frente a estas amenazas. También, en territorios de conflicto armado interno, donde se presentan por ejemplo enfrentamientos entre la fuerza pública y combatientes o bandas criminales, las comunidades suelen quedar en medio de estas dinámicas con riesgos para su vida y con limitaciones de sus libertades y del goce de sus derechos. Se ven afectados en su bienestar, en las autonomías de gobierno y del territorio propio pues no pueden controlar lo que sucede por externos dentro de él, en su ambiente, sus recursos, su vida cotidiana, en el discurrir de sus vidas y de su seguridad para vivir, circular, y contar con condiciones materiales de subsistencia. Sus territorios y sitios de vivienda o escuelas pueden resultar con terrenos minados en su entorno o en sus accesos, o sus mercados pueden serles decomisados por sospechas, pueden resultar confinados y otros hechos que se repiten en estos contextos. Un conflicto en un proceso de consulta y consentimiento relacionado con un proyecto de desarrollo suele ser detonante de mayores riesgos sociales y de violencia política, triplica los riesgos.

Suelen darse también en estas situaciones estigmatizaciones por parte de bandas criminales de los líderes y lideresas y recibir amenazas a la vida de estos, que suelen cumplir.

Por estas razones es que se habla de que mientras haya conflicto armado interno en un territorio, los procesos de consulta y consentimiento relacionados con un proyecto de inversión minero u energético, no pueden ser libres. Y que este hecho ameritaría que se suspendan temporalmente procesos de entrega de licencias mineras y energéticas hasta que en esos territorios cese del conflicto armado interno, pues no hay garantías de libertad ni de seguridad para la vida de las autoridades, líderes o lideresas o simplemente miembros de las comunidades. Sería importante que el Gobierno, para proteger de estos riesgos a las comunidades étnicas y proteger su integridad étnica y cultural, identificara y decretara los territorios donde estas son las condiciones de vida regulares como Zonas de Exclusión temporales de expedición de permisos y licencias hasta que un cambio en las condiciones del conflicto se de.

Los riesgos que se derivan de todo conflicto en los procesos de consulta, siempre colocan en riesgo a las comunidades y sus organizaciones. Y detienen, por lo general, la ejecución de los proyectos. Tampoco es algo que le convenga al Gobierno o a los dueños de los proyectos.

## Parte V – Gobernanza y articulación

**Tu has tocado un tema importante que también fue recurrente en un proyecto de investigación e intercambio de experiencias que la UQ condujo recientemente<sup>10</sup>: ¿cómo pueden los estados balancear sus obligaciones de protección de los pueblos y de promoción del desarrollo en el contexto del diálogo sobre proyectos mineros? Entonces, en el caso de Colombia ¿cómo está el Estado sopesando estas obligaciones de promover el desarrollo nacional y defender a los pueblos?**

No lo considera aún en sus políticas, este es uno de los nudos políticos y jurídicos en discusión. La Corte Constitucional Colombiana y el Consejo de Estado y otros tribunales se han pronunciado al respecto. Pero en los últimos años, también se empiezan a dar pronunciamientos regresivos jurídicamente. Sin embargo, el problema está en el terreno de las políticas públicas fundamentalmente, donde los avances jurídicos aún no influyen en las políticas. Son debates pendientes en el país.

**Falta que el Estado reconozca su obligación de proteger el derecho a la integridad étnica-cultural y pondere ese derecho frente al derecho al desarrollo nacional.**

El Gobierno (y son varios los gobiernos sucesivos con la misma posición), está centrado en la eficacia y la competitividad para ofrecer buenas condiciones a los capitales internacionales. Le interesa que la institucionalidad del Estado sea muy eficaz para promover el la inversión privada internacional. El Gobierno (Ministerio del Interior) separó las instancias (Direcciones) que tienen que ver con la protección étnica, de los trámites de consulta previa y consentimiento, que dejó en otra Dirección. Antes, una sola Dirección para indígenas y rom y otra para el pueblo negro realizaban todos los procesos de consulta y consentimiento además de sus otras funciones de protección étnica. Tenían la logística y recursos para abordar estos procesos. Posteriormente el Gobierno recortó los recursos de estas Direcciones, rediseñó las instituciones y separó los trámites de consulta y consentimiento de las funciones de estas dos Direcciones. Creó una tercera Dirección sólo para el trámite de las consultas y consentimientos. En las dos Direcciones étnicas dejó la garantía de protección a la integridad étnica y cultural, y en la otra el trámite de consultas y consentimientos. Esto muestra que no se ha asumido aún por parte del Gobierno la responsabilidad constitucional que tiene, y trata como más importante el interés por el “desarrollo”. La desarticulación de funciones continúa.

En una creencia equivocada, hay sectores del alto gobierno que intentan influir en el tipo de instancias de representación étnicas porque creen que tienen algunos sectores “amigos” que políticamente les pueden hacer las cosas más fáciles, y no legitiman los procesos autónomos. Esto pasa sobre todo con el pueblo negro, afrodescendiente, palenquero y raizal en la actualidad. La recién elegida autoridad nacional autónoma del pueblo negro y

---

<sup>10</sup> Arbeláez-Ruiz, D. (2015) Dialogue, Conflict and Regulatory Processes in Environmental Impact Studies for Mining Projects: Learning from the Peruvian Experience in the Latin American Context Disponible (inglés): [http://im4dc.org/wp-content/uploads/2015/07/D.Arbelaez\\_IM4DEIA\\_Eng\\_Final-Completed-Report.pdf](http://im4dc.org/wp-content/uploads/2015/07/D.Arbelaez_IM4DEIA_Eng_Final-Completed-Report.pdf), y próximamente disponible en español en la página web de CSR: [www.csr.uq.edu.au](http://www.csr.uq.edu.au)

afrodescendiente, en un Congreso Nacional Autónomo que reunió a más de mil delegados y asistentes en agosto de 2014, y que es cierto que aún no cuenta con algunos sectores minoritarios dentro de ella que decidieron marginarse pero que tienen ahí sus cupos para cuando deseen ingresar, la ANAFRO, ha sido producto de un proceso difícil de las diferentes organizaciones históricas del movimiento y de organizaciones y expresiones actuales. Fue un proceso avalado por instancias de gobierno anteriores, pero hubo cambio de altos funcionarios, que decidieron desconocer este proceso autónomo y quieren decidir desde el Gobierno cuáles son los interlocutores representativos válidos. Esta no continuidad de políticas sensatas y respetuosas de la autonomía étnica conlleva a muchos problemas, como por ejemplo que el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, no tuvo la debida consulta y consentimiento previo por parte del Pueblo Negro, afrodescendiente, palenquero y raizal. Lo que llevará seguramente a demandas jurídicas y atrasa las posibilidades de un diálogo entre Gobierno y representantes legítimos de estas comunidades.

Otra situación, que no debería darse, es que continúan los intentos por diferentes instancias del alto gobierno de hacer una reglamentación de la consulta y el consentimiento sin la participación ni consulta y consentimiento previos de los grupos indígenas, ni los grupos étnicos de las comunidades negras, afro descendientes, palenqueras y raizales, ni rom. Son varios los intentos en este sentido y varios los fracasos. Lo que es inadecuado y conlleva a más conflictos sociales o demandas jurídicas. Por esto podemos decir que no hay una comprensión en el Gobierno sobre el deber de proteger la integridad étnica y cultural aún. Y en este intento de reglamentaciones, saltándose las obligaciones, se han dictado Directivas: la Directiva Presidencial 01 de 2010 y la Directiva Presidencial 10 de 2013, donde se le ordena a la institucionalidad del Gobierno qué es y cómo hacer los procesos de consulta. Esto es reglamentar saltándose los derechos étnicos fundamentales de ser consultados previamente en aquello que los afecte y de dar su consentimiento.

La reglamentación ambiental (Decreto 1076 de 2015) consagró lo que se ha llamado en el país las “licencias exprés” y no le realizó consulta y consentimiento previos a los temas que afectan a las etnias, con el argumento que era un decreto que sólo reunía en uno sólo lo que antes eran varios decretos y por lo tanto no necesitaba de consulta y consentimiento libre, previo e informado.

**En vez de pensar qué significa ser garantes de la integridad étnica, el Gobierno camina hacia definir piezas institucionales que funcionarán como una institucionalidad de Gobierno que pasará por encima del derecho a la consulta y el consentimiento de los grupos étnicos a nombre de un derecho al desarrollo nacional “prevalente y/o de interés nacional” y de que “el Estado es el dueño del subsuelo”.**

**Ahora que estamos hablando de ponderar los derechos, me gustaría escuchar tu opinión sobre cómo varios procesos, que son relevantes en el ejercicio de ponderar y sopesar, se articulan en el contexto de la consulta previa en Colombia. Por ejemplo, para una concesión habrá consulta, y para que la consulta/consentimiento sea informada es necesario que se haya investigado el impacto de la posible concesión. Lo que yo me pregunto entonces es: ¿cómo se están articulando, en particular en esa etapa temprana de la concesión, los procesos de consulta, estudios de impacto y diálogo? ¿Cómo ves tu esto?**

No están bien pensados y bien articulados. Las concesiones mineras deberían ser consultadas previamente, lo dice el Convenio 169, pero esto no se ha cumplido por parte de los mismos Ministerios del Interior, de Minas y Energía y del Ambiente. Pues una concesión es una medida administrativa que es la que lleva a una exploración y a una explotación. Por esta razón, es importante la sentencia de la Toma. La Sentencia de Tutela 1045 A, de diciembre de 2010 de la Corte Constitucional Colombiana, sobre el caso de La Toma dice: La consulta previa se realiza:

*“ i) Cuando se adopten medidas legislativas y administrativas que puedan afectar a las comunidades étnicas; ii) antes de realizar cualquier exploración o explotación de minería o de otros recursos naturales que se encuentren en las tierras de dichas comunidades; iii) cuando sea necesario trasladar las comunidades nativas de sus tierras a otro sitio; iv) antes de diseñar y ejecutar programas de formación profesional dirigida a dicha población.”*

*“La exploración y explotación de recursos naturales en los territorios ancestrales hace necesario armonizar dos intereses contrapuestos: la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en los referidos territorios, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas y afrodescendientes que ocupan esos territorios, es decir, de los elementos básicos que constituyen su cohesión como grupo social, y que por tanto son el sustrato de su mantenimiento.”*

**En el sector minero, un tema muy importante es el análisis de impactos acumulativos. Los proyectos mineros de algunos minerales ocurren en conglomerados de múltiples proyectos. ¿Hay alguna regulación específica en Colombia sobre evaluación de impactos acumulativos que garantice información fiable a ese respecto en la consulta? Por ejemplo ¿tiene el gobierno la obligación de hacer el análisis de cómo varios proyectos van a repercutir en una misma región e informar a las comunidades al respecto?**

En Colombia no existe en lo ambiental y en lo étnico nada que se refiera a evaluación de impactos acumulativos ni estratégicos. No en la actual legislación y políticas vigentes.

**El PNOM mismo, en sus lineamientos, habla de la importancia de los impactos acumulativos. Sin análisis de impactos acumulativos, es difícil reclamar que se haya dado información completa a las comunidades para la consulta y el consentimiento. En particular en el entorno que has descrito de la expansión de proyectos minero energéticos y de infraestructura cuyos efectos necesariamente se acumulan.**

Además, es necesario ver que la creciente demanda de atender procesos de “consulta previa”, está generando una avalancha de peticiones que está siendo una amenaza para las comunidades y sus organizaciones. Las demandas de procesos de consulta y consentimiento son demasiadas para las posibilidades de que sean bien atendidas y a conciencia por parte de los afectados. Los desacuerdos y las diferencias son muchas, las tensiones, las exigencias de atender “las consultas”, pensando siempre en cómo defenderse de daños posibles, más las presiones del conflicto armado en los territorios son demasiadas presiones para las organizaciones y líderes y lideresas étnicos. Se les está exigiendo un sobre esfuerzo. No hay orden en el Gobierno para estos procesos. Esta situación implica que estás colocando a las comunidades en desventaja para enfrentar de buena manera estos procesos y el cumplimiento de sus derechos.

**Hay un debate y podría decirse que tensión en torno al ordenamiento territorial y con relación a la minería. ¿Cómo lees esta situación?**

Los grupos étnicos tienen consagrado el derecho a realizar dentro de sus territorios sus propios ordenamientos territoriales. Y esto debería ser respetado en los Planes de desarrollo territoriales, y cuando el Estado estudia dar concesiones, o establecer Zonas Estratégicas o Zonas de Inversión Prioritarias debería consultar estos ordenamientos étnicos.

Hay intereses en conflicto. No creo que por principio las comunidades de grupos étnicos se opongan a un ordenamiento minero territorial, es más muchas comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales son mineras y anhelan este ordenamiento y protección del Estado a su minería ancestral. Anhelan que sus zonas mineras étnicas ancestrales les sean reconocidas y tengan protección para que ellos adelanten una minería limpia y ayudas en este sentido para una explotación y un comercio limpios. Lo que ningún grupo étnico quisiera es que desde escritorios en entidades nacionales se haga un ordenamiento territorial minero sin contar con sus opiniones, intereses y derechos. Y sin hacerle los proceso de ley de consulta y consentimiento.

## Parte VI – Cierre

### Gracias por compartir toda esta experiencia y tus perspectivas. ¿Qué comentarios te gustaría ofrecer para cerrar?

Los derechos a la consulta y el consentimiento libres, previos e informados tocan la médula de los problemas y retos actuales entre las relaciones Estado-Gobiernos Nacionales y Pueblos étnicos. Colombia no es una excepción. Este tema de derechos enfrenta entre sí a diferentes visiones de vida y de futuro de una manera cruda. Genéricamente se podría decir que son dos perspectivas, pero en realidad son mucho más de dos; pues cada grupo étnico es diverso a su interior y dentro de los Estados-Gobiernos a la vez hay matices y contradicciones respecto a sus políticas. La discusión que subyace cuestiona la concepción actual de los Estados y, al colombiano, de hacia dónde va la humanidad y nuestra sociedad colombiana, y si el modelo de vida y desarrollo que se tiene la lleva por “buen camino”.

Cada pueblo étnico tiene unas raíces históricas dolorosas en su vida, aún podemos ver y sentir las huellas de los procesos de Conquista y Colonia en nuestra cultura social y política de las repúblicas democráticas que hoy tenemos. Los grupos étnicos tienen vivas en su piel y memorias la historia de servidumbre, esclavización, sometimiento, violencia étnica y racial que hoy adopta la cara de la discriminación en la cultura y la exclusión en los beneficios económicos generales de la nación. El Gobierno ha reconocido una deuda histórica, lo que lo ha llevado a, por ejemplo, la aprobación del decenio para los afrocolombianos a partir de este año 2015 y otras medidas afirmativas; antes realizó el decenio de los pueblos indígenas. Estas políticas las han realizado a partir de ser reclamadas por los grupos étnicos. Y este es un tema que separa y polariza. ¿Cómo abordar de fondo la reparación histórica a los grupos étnicos? Una parte de esta reparación, sin duda, es la garantía a su pervivencia, a poder recrear sus sociedades y culturas preservando sus identidades y modos económicos, sociales y culturales, es decir que el Gobierno proteja la integridad étnica y cultural.

Y esta son las finalidades de los derechos a la consulta y al consentimiento. El debate respecto a estos derechos es sólo el reflejo de una discusión nacional e internacional, que la resume un experto Rodolfo Stavenhagen- ExRelator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, así<sup>11</sup>:

*“Aún hay una tendencia a ver el desarrollo como lo pensaron los políticos, los economistas de la economía global y el capitalismo, del incremento sin cesar y el consumo masivo, en este marco está Japón, EEUU, China y otros que no se quedan atrás, esto excluye el desarrollo endógeno, desarrollo con identidad, estas son dos realidades incompatibles. **Se está viendo que este modelo de desarrollo ha entrado en crisis y recesión, crisis monetaria, desempleo, etc. Por esto no se tiene en cuenta el desarrollo propio y precisamente los que se van a ver afectados son las comunidades, los territorios, la naturaleza. Hay que intentar colocar otra mirada y tener en cuenta los planes de vida, el desarrollo con identidad, la defensa de la madre tierra, la conservación de las culturas. Esto es algo que no compite con el discurso oficial de desarrollo del capitalismo.**”*

---

<sup>11</sup> Instituto Norte Sur, Proceso de Comunidades Negras, Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta, 2010. Documento Resumen - Taller/Encuentro sobre la Consulta y Consentimiento Previos, Libres e Informados para Pueblos Indígenas y Comunidades Negras: Estándares Internacionales y Colombianos en el sector extractivo, julio 13 al 15 de 2010, Bogotá. Ottawa, OH. Disponible en: [www.nsi-ins.ca/imafes/documents/web\\_fpic\\_colombia\\_workshop\\_report\\_spanish\\_nov\\_23\\_2011\\_pdf](http://www.nsi-ins.ca/imafes/documents/web_fpic_colombia_workshop_report_spanish_nov_23_2011_pdf)

Y, también dijo<sup>12</sup>:

*“es esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo”.*

Resolver estas preguntas y derechos es un proceso que exige una madurez democrática y una apertura a un diálogo múltiple y multicultural en pie de igualdad. No se resuelven simplemente con decisiones unilaterales políticas o administrativas. Se está en mora de abrir esos procesos, la iniciativa la tiene por el puesto de autoridad que ocupa, principalmente el Gobierno Nacional.

**FINAL**

---

<sup>12</sup> ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, supra nota 97, párr. 66.

## Apéndices – Procedimientos de Investigación

### Hoja de Información General del Proyecto



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

### Hoja de Información General de la Investigación

#### Acerca del Proyecto

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

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

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

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

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

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

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

#### El Proyecto

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

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

<sup>1</sup> PNOM:

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

**Resolución 256 de 2014:**

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

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

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

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

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

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

El Proyecto persigue los siguientes objetivos:

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

#### **Componentes del Proyecto**

El Proyecto tiene ocho componentes principales:

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

Proceso para concertar la articulación de la perspectiva de las organizaciones étnicas: Se invitará al liderazgo de un grupo pequeño de organizaciones étnicas a participar en este Proyecto. Se concertará con las organizaciones étnicas interesadas el proceso de diálogo y los mecanismos para articular sus perspectivas. Este paso tiene el fin de buscar asegurar que el contenido y diseño del **Proyecto** estén alineados con las necesidades e intereses estratégicos de 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: con representación de un sub-grupo de participantes del Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas, la Universidad de Queensland, el Gobierno Colombiano (identificados de mutuo acuerdo con el Comité Interlocutor de las Organizaciones Étnicas), la Fundación Ford y otras organizaciones relevantes. Su papel es dar asesoría al Proyecto para maximizar su impacto.

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

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

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

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

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

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

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

#### **Cronograma**

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

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

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

#### **Sobre el proceso de diálogo**

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

Este proceso:

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

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

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

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

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

Los informes públicos tienen como objetivos:

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

#### **Contactos**

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

**Email:** [d.arbelaezruiz@uq.edu.au](mailto:d.arbelaezruiz@uq.edu.au)  
**Skype:** [diana.arbelaez.ruiz](https://www.skype.com/people/diana.arbelaez.ruiz)  
**Celular Colombia:** +57 313 335 9345

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