

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

REFLEXIONES Y APRENDIZAJES

JUNIO DE 2015



THE UNIVERSITY
OF QUEENSLAND
AUSTRALIA

SMI **CSRM**

Centre for Social
Responsibility in Mining

Agradeciendo el apoyo de



FORDFOUNDATION

Autora

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

Sobre este informe

Este informe resume los principales aprendizajes del proyecto *Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Minera Nacional*, liderado por el Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, University of Queensland Australia (UQ). Este proyecto fue financiado por la Fundación Ford, Región Andina y Cono Sur. La implementación incluyó colaboración con la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca, el Programa de Derechos Humanos de USAID en Colombia, el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana y el Centro Internacional de Minería para el Desarrollo, de Australia.

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

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

Equipo del Proyecto

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

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

Andrée Viana Garcés, Consultora del Proyecto.

Cristina Echavarría, Consultora del Proyecto.

Profesor Saleem Ali, Director, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

Dr Daniel Franks, Deputy Director, Strategy and Minerals Policy, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

Dr Jo-Anne Everingham, Senior Research Fellow, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

Armando de la Flor Olavide, Analista de Investigación, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas Participantes

Alcibiades Escue, Secretario de Planeación, ACIN.

Marco Fidel Mosquera, Coordinador, Secretaría de Planeación ACIN.

Felix Manuel Banguero, PCN.

Víctor Hugo Moreno, Representante legal ACONC.

Equipo de la Jornada de Trabajo: Minería, Derechos y Territorio (Santander de Quilichao, Cauca, Colombia, 13-15 de marzo de 2015)

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

Andrée Viana Garcés, Consultora del Proyecto.

Camila Rivera González, Relatora.

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

Equipo del Conversatorio: La Inclusión Social en las Políticas y Planes Públicos para el Sistema Minero de Colombia, Bogotá, Colombia, 20 de abril de 2015)

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

Andrée Viana Garcés, Consultora del Proyecto.

Camila Rivera, Relatora.

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

Adriana Beltrán, Coordinación Logística.

Julieta Ruiz Villegas, Apoyo Logístico (voluntaria).

Diana Sánchez, Diseño Gráfico.

Patricia Rincón, Fotografía.

Agradecimientos

Diana Arbeláez-Ruiz agradece a todas las personas que contribuyeron a este proyecto con sus perspectivas, su investigación, sus ponencias, vivencias y esfuerzos.

- Agradece a Andrée Viana por su apertura al intercambio y la colaboración, su generosidad y tenacidad, y por enriquecer este proyecto con sus ideas, su consejo y capacidad de debate. Andrée hizo una excelente contribución a las actividades y publicaciones del proyecto y facilitó la colaboración con el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana.
- Agradece Gladys Jimeno su voluntad de colaboración, su asesoría, su generosidad y el haber compartido sus perspectivas y tendido puentes para nuevas colaboraciones.
- Agradece a Cristina Echavarría por sus asesoría y valiosas contribuciones al Proyecto y sus relaciones.
- Extiende su agradecimiento a las organizaciones étnicas participantes del proyecto: la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca y el Programa de Comunidades Negras, y a las comunidades que tomaron parte en los eventos del Proyecto.
- La contribución de los miembros del grupo interlocutor de las organizaciones étnicas participantes fue esencial para la colaboración entre la Universidad de Queensland y estas organizaciones. Diana Arbeláez-Ruiz agradece la gestión de los miembros de este grupo interlocutor: Marco Fidel Mosquera, Alcibíades Escue, Víctor Hugo Moreno y Félix Manuel Banguero.
- Agradece el generoso apoyo de Julieta Ruiz Villegas, quien participó como voluntaria desde los inicios del Proyecto, prestando apoyo a la investigación, apoyo logístico, en Bogotá a Diana Arbeláez-Ruiz durante todas sus visitas a Colombia.
- Agradece también las contribuciones de Adriana Beltrán, Camila Rivera, Juliana García, Diana Sánchez, Marlén Garzón, Paula Andrea Mulato y Nicolás Rivera al desarrollo de los eventos en Bogotá o Santander de Quilichao. Y aprecia los esfuerzos y deliciosa sazón de las Mujeres de COMEFA (Cooperativa Multiactiva Esfuerzo y Fruto de Afrocolombianos), en especial su Gerente, Berilia Suárez.

Este proyecto fue posible gracias una donación de la Fundación Ford, Región Andina y Cono Sur. Las perspectivas expuestas en este informe no necesariamente reflejan las de la Fundación Ford. Diana Arbeláez-Ruiz agradece a Myriam Méndez-Montalvo por su interés y apoyo hacia este Proyecto.

Otras instituciones también hicieron valiosos esfuerzos y contribuciones para apoyar este proyecto:

- El Instituto Pensar de la Universidad Javeriana albergó dos de las actividades de debate del Proyecto. Diana Arbeláez-Ruiz agradece a Roberto Vidal, Director de Pensar, por su colaboración.
- El Centro Internacional de Minería para el Desarrollo apoyó la participación de ponentes de Perú y Ecuador en el Conversatorio realizado en Bogotá.
- La participación de Gladys Jimeno Santoyo en este proyecto fue posible gracias al apoyo del pueblo americano y el gobierno de Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos de las publicaciones del proyecto no necesariamente reflejan los puntos de vista de USAID ni del gobierno de los Estados Unidos.

Todas estas contribuciones enriquecieron el Proyecto y han dado pie a nuevos intercambios.

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

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

Nuestro trabajo abarca diversas áreas temáticas, incluyendo la interacción entre proyectos extractivos y comunidades. Llevamos a cabo investigaciones con componentes cualitativos y cuantitativos, desarrollamos marcos de trabajo y estudios 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
ANZORC	Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina
CPLI	Consentimiento Previo, Libre e Informado
CSRM	Centro para la Responsabilidad Social en la Minería
PCN	Programa de Comunidades Negras
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNOM	Plan Nacional de Ordenamiento Minero
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
UQ	University of Queensland/ Universidad de Queensland

Tabla de Contenidos

1	Introducción	1
1.1	Racional: la Importancia de la Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicas	2
1.2	Objetivos	2
1.3	Metodología	3
1.4	Estructura del Informe	4
2	Contexto: grupos étnicos y actividad minera	4
3	Hallazgos y aprendizajes del proyecto	7
3.1	Algunas observaciones basadas en la experiencia de este proyecto con respecto al Plan Nacional de Ordenamiento Minero	7
3.2	Sobre las dinámicas de reforma y legislación para el sistema minero	11
3.3	Mensajes sobre la minería en los territorios	14
3.4	Estrategias y consideraciones para la colaboración academia-grupos étnicos en torno a la política minera.	17
4	Resumen.....	18
	Referencias	20
	Anexo I: Procedimientos de investigación y hojas de información del proyecto.	24

1 Introducción

Este informe presenta un resumen de los principales aprendizajes del proyecto Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Minera Nacional, liderado por el Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, University of Queensland Australia (UQ). Este proyecto fue financiado por la Fundación Ford, Región Andina y Cono Sur. La implementación incluyó colaboración con la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC), 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.

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). 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.

El Plan Nacional de Ordenamiento Minero

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

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

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

¹ Ver: http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/PNOM_Lineamientos.pdf

1.1 Racional: la Importancia de la Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicas

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

La importancia de la inclusión social en el contexto de instrumentos de planeación y política para el sistema minero, como el PNOM, radica en que toda política pública sobre la actividad extractiva requiere mecanismos abiertos de construcción que permitan transformar posibles conflictos y formular propuestas apoyadas a largo plazo por la ciudadanía (Natural Resource Governance Institute, 2014). Un proceso participativo e incluyente para planes y políticas para el sistema minero de Colombia permitiría entender cómo planes y políticas: (i) afectan los derechos y necesidades de las comunidades, incluyendo los grupos étnicamente diferenciados, y (ii) interactúan con los modelos de desarrollo y contextos locales y regionales (Arbeláez-Ruiz y Viana, 2015a).

Este proyecto fue motivado por una ausencia en la planeación del proceso del PNOM de mecanismos diseñados para incluir, de manera culturalmente adecuada, las perspectivas de las organizaciones étnicas en definir y dar retroalimentación a propuestas. De manera más general, en Colombia, si bien existen mecanismos de concertación, estos no siempre informan la política minera (ver Jimeno y Arbeláez-Ruiz, 2015), y no todas las comunidades tienen los mismos niveles de poder de negociación de capacidad técnica, o consiguen suficiente atención gubernamental para los problemas que enfrentan con relación a la minería (ver Weitzner 2012). El proyecto es totalmente independiente de los organismos formuladores del PNOM, por lo tanto las acciones del proyecto se circunscribieron a actividades para promover respuestas informadas desde las organizaciones participantes y mayor conciencia de la necesidad de la inclusión social en instituciones estatales.

1.2 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.

1.3 Metodología

El Proyecto tuvo ocho componentes principales que se resumen a continuación. Todas las metodologías se diseñaron e implementaron de manera consistente con los procedimientos de ética en la investigación del Comité de Ética de la Universidad de Queensland (ver Anexo I para mayor información sobre los procedimientos):

Análisis del Contexto: El equipo del proyecto produjo un análisis del contexto y un mapa de actores, instituciones y procesos relevantes para guiar la articulación efectiva del Proyecto y sus comunicaciones. Los componentes públicos de este análisis de contexto se documentan en dos informes separados. Uno de ellos sobre casos de interacción entre los grupos étnicos y la minería (ver Echavarría, 2014) y otro que ofrece un mapeo de la normativa en la intersección entre los derechos étnicos y la minería (Viana, 2014). Un componente significativo del análisis de contexto se realizó por medio de reuniones con representantes del gobierno, la sociedad civil, academia y organizaciones étnicas, documentadas para propósitos internos del proyecto.

Proceso para concertar la articulación de la perspectiva de las organizaciones étnicas: El liderazgo de un grupo pequeño de organizaciones étnicas fue invitado a participar en el Proyecto. Combinando la retroalimentación y nivel de interés expresado por las organizaciones, con los resultados del análisis de contexto, se concertó colaborar con la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC). Las metodologías para la etapa de diálogos y debates fueron concertadas con representantes de estas organizaciones con el fin de buscar asegurar que el contenido y diseño del Proyecto se alinearan con las necesidades e intereses estratégicos de las organizaciones étnicas participantes.

Establecimiento del Grupo Interlocutor de las Organizaciones Étnicas: se formó un grupo pequeño de interlocutores voluntarios para prestar orientación durante el Proyecto, y para potenciar su impacto. Este grupo se conformó con líderes de ACIN, ACONC y PCN. Su función fue asegurar el alineamiento del Proyecto con las metas estratégicas y perspectivas de las organizaciones étnicas participantes. Todas las reuniones fueron documentadas en detalle y realizadas en el territorio.

Diálogo y Debate: Este fue uno de los componentes claves del Proyecto. Estuvo 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 ofreció insumos analíticos y casos de experiencias internacionales relevantes.

Las actividades de diálogo tuvieron lugar en Santander de Quilichao y en Bogotá. Se realizó un Taller de Santander de Quilichao que contó con 35 participantes exclusivamente de las comunidades que ACIN y ACONC representan. Treinta por ciento eran mujeres. Este taller se documenta en un informe separado (ver Arbeláez-Ruiz y Viana 2015b). El Conversatorio de Bogotá contó con 41 participantes, de organizaciones étnicas, sociedad civil, academia y gobierno (más seis personas del equipo del proyecto). Más del 53 por ciento eran mujeres, ocho eran delegados de las organizaciones étnicas del Cauca, y dos eran representantes de gobiernos de otros países latinoamericanos. El Conversatorio se documenta en un informe separado (Arbeláez-Ruiz y Viana, 2015c).

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 ha actuado de forma completamente independiente del gobierno colombiano y no recibió financiación alguna del mismo. La participación en este proyecto no se ofreció como mecanismo para garantizar que las perspectivas étnicas fuesen incluidas en la planeación del ordenamiento minero por parte del gobierno, aunque si se buscó el fortalecimiento técnico de los procesos comunitarios de posicionamiento frente al sector.

Entrevistas: se llevaron 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. Cabe resaltar entre estas una serie de entrevistas sobre la consulta previa en Colombia, cuyos principales mensajes se presentan en un informe separado (ver Jimeno y Arbeláez-Ruiz, 2015).

Análisis Crítico del PNOM: el proyecto produjo 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 (ver Arbeláez-Ruiz y Viana, 2015a).

Informes Públicos: el Proyecto produjo dos informes sobre los aprendizajes de las actividades de diálogo (ver Arbeláez-Ruiz y Viana, 2015b, 2015c), tres informes públicos sobre el análisis de contexto y entrevistas (Echavarría 2014, Viana 2014, Jimeno y Arbeláez-Ruiz 2015) y el presente informe final con las reflexiones y hallazgos del Proyecto en su totalidad.

1.4 Estructura del Informe

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

Sección	Título	Contenidos
2	Contexto	Esta sección cubre brevemente las dinámicas de interacción, participación y afectación de los grupos étnicos frente a la minería.
3	Hallazgos y aprendizajes del proyecto	Aquí se discuten los principales mensajes o aprendizajes del proyecto en cuatro categorías principales: • Los procesos de formulación de planes y políticas para el sistema minero. • La dinámica de reforma y legislación para el sistema minero. • La minería en los territorios. • La colaboración entre organizaciones étnicas y académicas en proyectos sobre la inclusión social en el sistema minero.
4	Resumen	Esta sección resalta los principales aprendizajes del proyecto.

Tabla 1. Estructura del Informe.

2 Contexto: grupos étnicos y actividad minera

La gobernanza del territorio es un reto significativo en el contexto de la expansión de la actividad minera y la difícil situación de las comunidades indígenas y afro descendientes en Colombia. A pesar de que la minería ha sido ancestralmente parte de la tradición en

Colombia, a través de las prácticas de muchas comunidades afro descendientes y algunas indígenas, la minería industrializada es escasa. En años recientes, sin embargo, el gobierno nacional ha identificado la actividad minera como una “locomotora del desarrollo” y el sistema minero se ha expandido (Plan Nacional de Desarrollo **PND** 2011-2014 , Negrete 2013). Con esta expansión, diversos actores han buscado beneficiarse de la actividad minera, algunos legalmente, y otros de manera no legal. Estos procesos han resultado en dificultades duraderas para la gobernanza del territorio Colombiano. El país es megadiverso y alberga ecosistemas estratégicos. A Colombia la han aquejado una historia de conflicto violento continuado y su legado de falta de confianza, problemas de corrupción, desigualdad, y falta de oportunidades económicas que acarrearán complejidades. Como resultado, una expansión minera con pobre manejo o planeación posiblemente exacerbará el conflicto afectando a las comunidades indígenas y afrodescendientes de manera desproporcionada (Weitzner, et. al. 2012).

Muchas de las comunidades indígenas y afrodescendientes de Colombia se encuentran entre las más desfavorecidas históricamente y se han visto desproporcionalmente afectadas por el conflicto armado. Los departamentos que como Guajira, Vichada y Guainía tienen alta concentración de comunidades indígenas tienen también altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (PNUD, 2013). Chocó que tiene la mayor concentración de afrodescendientes tiene un nivel de pobreza que mayor al 70% (Londoño, 2013). Miembros de las comunidades indígenas y afrodescendientes se han visto seriamente afectados por la violencia y el desplazamiento forzoso resultante (Urrea y Viáfara 2007, Corte Constitucional de Colombia, 2009, Autos 004 y 005, DANE 2007a, b). Así mismo, la situación precaria de titulación de los territorios y recursos naturales que pertenecen a estas comunidades ha facilitado el despojo territorial por parte de intereses económicos ajenos (CADPI 2012; Anaya 2010). Estos procesos se sumaron en décadas pasadas a la situación de conflicto que acompaña la presencia de cultivos ilícitos, y el desarrollo de mega proyectos extractivos, energéticos y de infraestructura (Bodnar 2005a).

Derechos étnicos y expansión de la actividad minera

La declaratoria de la minería como actividad pública de interés social y locomotora del desarrollo se ha reflejado en expansión de la actividad a lo largo y ancho del territorio (Código de Minas, PND 2011-14, Negrete, 2013). Durante la década pasada, la producción de minerales e hidrocarburos creció, desplazando a la agricultura y alcanzando la importancia de la manufactura (Rudas y Espitia, 2013). Sin embargo, en términos de empleo su contribución es apenas marginal (Rudas y Espitia, 2013). La minería recibe respaldo y prioridad entre las entidades estatales, pero se encuentra con resistencia en los territorios. Negrete (2013) argumenta que se ha priorizado la actividad minera sobre los derechos fundamentales de las comunidades que resultan desplazadas de sus territorios. Desafortunadamente, un factor agravante es que la expansión minera ha ocurrido bajo una “profunda ilegalidad e informalidad” (Pardo, 2013).

Las comunidades indígenas y afrodescendientes muchas veces coexisten con la minería son particularmente vulnerables a sus impactos negativos (Weitzner, et. al. 2012, Echavarria 2003). Hay un número significativo de resguardos indígenas afectados por títulos mineros. En 2013, Jimeno estimó que *“[d]e las 30,4 millones de hectáreas tituladas en Resguardos indígenas, 5,4 millones de hectáreas están afectadas por títulos mineros concedidos; se han otorgado títulos en 89 resguardos; 27 se hallan titulados en más del 50% de su área y 14 han sido titulados completamente”*. Por otro lado, la minería propia puede realizarse en territorios indígenas por medio de la figura de las Zonas Mineras Indígenas (Código de Minas, artículo 122) y algunas comunidades tienen actividades mineras bien establecidas (ver

Echavarría, 2014, como parte de este proyecto). En paralelo, individuos de algunas comunidades también se han sumado recientemente al ámbito de la minería informal (ver Valencia en Arbeláez-Ruiz y Viana, 2015c).

En cuanto a la minería a gran escala y su interacción con los pueblos indígenas, existe un número pequeño de casos que refleja el número de minas a gran escala. Sin embargo, las experiencias que han arrojado deben ser analizadas para formular políticas incluyentes (Echavarría, 2014, parte de este proyecto, ofrece una síntesis de algunas experiencias relevantes). Los casos analizados por Echavarría (2014) dan cuenta de múltiples impactos negativos sobre las comunidades y de fallas en el sistema estatal de protección de sus derechos, pero también de prácticas emergentes de formulación de acuerdos de convivencia.

Las comunidades negras han realizado minería en sus territorios como una práctica ancestral, central al concepto del Buen Vivir y parte de un modelo de medios de vida diversificado (ver Machado en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c). La minería propia en territorios afro descendientes está regulada bajo la figura de las Zonas Mineras de Comunidades Negras (**ZMCN**), de las cuales al 2013 19 se habían declarado en Chocó y Cauca (Código de Minas, Plan Nacional de Desarrollo Minero, 2013). En muchos casos estas son gobernadas por reglamentos de los Consejos Comunitarios (Echavarría, 2014).

Las prácticas de minería ancestral de las comunidades afro y sus modos de vida se han visto gravemente afectados por la incursión de la minería controlada por actores externos, en particular actores armados (Weitzner, 2012, Londoño, 2013). El nivel de titulación minera en los territorios afrodescendientes es motivo de preocupación. Jimeno (2013) estimó que a *“octubre de 2011, hay aproximadamente 5.600.000 hectáreas tituladas en Territorios Colectivos de Comunidades Negras con 185 Consejos comunitarios. De estos 56 Consejos comunitarios se encontraban afectados por títulos mineros; de ellos, 6 consejos tienen titulado su territorio en más del 50% de su área y 2 han sido titulados completamente”*. Echavarría (2003) por su parte ha señalado que la expansión de la minería en los territorios ancestrales crea competencia por recursos.

La confluencia de la expansión minera, legal o no legal, en territorios ancestrales pone en peligro los modos de vida de las comunidades negras. Esto se agudiza con la situación bien conocida en la que entidades estatales, en el contexto de solicitudes mineras, han fallado en reconocer la existencia de grupos étnicos en los territorios (ver Echavarría, 2014)

El marco normativo colombiano para la protección de los derechos de las comunidades étnicas es extenso, pero de limitada implementación y efectividad, y es claro que necesita fortalecerse para crear las condiciones en las que las comunidades puedan acceder a oportunidades y defender sus derechos (ver Viana 2014, Jimeno, 2012, Jimeno y Arbeláez-Ruiz 2015). Aunque en Colombia la Constitución, leyes y compromisos internacionales protegen el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado (**CPLI**), las garantías no se hacen efectivas debido a problemas de diseño, capacidad institucional, violaciones a los derechos humanos de los líderes y lideresas que se oponen la minería, polarización y falta de voluntad para el diálogo (Weitzner, et. al. 2012, Negrete, 2013, Jimeno 2012, Jimeno y Arbeláez-Ruiz 2015). Negrete, por ejemplo, señala que a pesar del reconocimiento del Convenio 169 de la OIT que hace parte del bloque de constitucionalidad *“es recurrente la violación del derecho a la Consulta Previa [...]”* (2013).

El marco regulatorio que rige las actividades mineras propias en los territorios indígenas y afrodescendientes, es decir las figuras de las ZMI y ZMCN, adolece de inadecuación, e impone costos de transacción y requerimientos que no favorecen la autonomía de las comunidades (Viana, 2014, Echavarría, 2014). Este tipo de figuras puede enriquecerse con reglamentos de gestión y gobernanza de las comunidades mismas, como por ejemplo, los reglamentos de algunos Consejos Comunitarios, que incluyen reglas que rigen la actividad minera dentro de los mismos (Echavarría, 2014).

Todo lo anterior pone en claro que las comunidades indígenas y afro descendientes están en riesgo por presiones crecientes para que entreguen sus territorios a intereses mineros externos sin suficiente tiempo, información, protección o consulta y, dado que los marcos regulatorios para proteger la minería ancestral son inadecuados, hay riesgos a la integridad y pervivencia de las comunidades, incluyendo aquellas cuyos modos de vida articulan la minería ancestral (CINEP 2012, Viana 2014, Echavarría 2014, Weitzner, 2012).

3 Hallazgos y aprendizajes del proyecto

3.1 Algunas observaciones basadas en la experiencia de este proyecto con respecto al Plan Nacional de Ordenamiento Minero

Los siguientes aprendizajes o mensajes emergen del proceso de observación y análisis del PNOM desde el punto de vista del proyecto. Estas observaciones se ofrecen de manera general, para resaltar su utilidad en contextos más amplios de formulación de política pública minera:

Mensaje 1: En ausencia de principios de inclusión social y marcos de derechos humanos y étnicos, los procesos de formulación de política pueden resultar excesivamente ciegos a las realidades de las comunidades en los territorios.

Mensaje 2: La falta de claridad sobre las competencias institucionales crea demoras y limita la participación de las comunidades en la formulación de políticas.

Mensaje 3: Las políticas publicas formuladas en ausencia de perspectivas territoriales de los pueblos étnicos se posicionan como amenazas a su autonomía territorial.

Mensaje 4: El PNOM diagnostica problemas significativos del sistema minero que, junto con otros que el PNOM no logró identificar, necesitan ser mejor entendidos y abordados en perspectiva intercultural en la planeación minera.

A continuación se resume cada uno de ellos.

Mensaje 1: En ausencia de principios de inclusión social y marcos de derechos humanos y étnicos, los procesos de formulación de política pueden resultar excesivamente ciegos a las realidades de las comunidades en los territorios.

El escaso uso de las herramientas y marcos de derechos humanos y étnicos, y de inclusión social en el PNOM desperdició la oportunidad de formular una política de mayor calidad y

adecuación cultural. La formulación del PNOM no incluyó o concertó una estrategia para la recolección de insumos y el debate de propuestas conjuntamente con los grupos étnicos. Específicamente en el caso del Norte del Cauca, representantes de las organizaciones étnicas participantes del este Proyecto confirmaron que fuera de este proyecto no habían recibido ningún tipo de información sobre el PNOM. Un modelo de trabajo más incluyente en la formulación podría haber ofrecido plataformas para complejizar, adecuar y construir colaborativamente diagnósticos y propuestas. Dicha aproximación habría claramente visibilizado temas centrales para los territorios, como el conflicto armado y los caminos de la transición, que son dejados de lado en el PNOM, afectando su relevancia práctica en el contexto territorial (Arbeláez-Ruiz y Viana, 2015a, Arbeláez-Ruiz y Viana 2015b).

La inclusión social es esencial para la mejor gobernanza de los recursos (Natural Resource Governance Institute, 2014). Los ejercicios de política y planeación requieren participación proporcional con la magnitud de sus propuestas. El PNOM formula propuestas con repercusiones para las autoridades locales y étnicas. Las propuestas están orientadas al manejo del riesgo, un ejercicio colectivo, que requiere perspectivas diversas para garantizar su rigor (Renn et al. 2011). La participación de diversos sectores es necesaria para construir el apoyo y entendimiento amplio en la población hacia nuevas políticas y para resolver tempranamente posibles conflictos (Natural Resource Governance Institute, 2014). Sin embargo, no hay evidencia de la participación e inclusión de las autoridades territoriales y étnicas en la formulación del PNOM. Este vacío se refleja en su lenguaje y en sesgos en propuestas y diagnósticos.

Una discusión detallada de estos argumentos se ofrece en Arbeláez-Ruiz y Viana (2015a).

Mensaje 2: La falta de claridad sobre las competencias institucionales crea demoras y limita la participación de las comunidades en la formulación de políticas.

En un momento de transición en la institucionalidad minera, la responsabilidad de formular el PNOM se aclaró tras un proceso de delegación dilatado. Declarado de obligatoria formulación en un plazo de tres años a partir de junio de 2011, el PNOM fue inicialmente responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía (Ley del Plan Nacional de Desarrollo - Ley 1450 de 2011, UPME Resolución 256 de 16 de junio de 2014). Luego se transfirió a la Agencia Nacional de Minería, creada en 2011. En 2013, la ANM delegó a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) para formular el Plan. La UPME parece haber estado ya adelantando gestiones investigativas para insumos para el PNOM en un convenio suscrito con Colciencias en 2012 (UPME Resolución 256 de 16 de junio de 2014).

Es inevitable preguntarse cómo el tiempo consumido en el proceso de delegación pudo haber afectado la ejecución de una tarea compleja como la formulación del PNOM. El ejercicio habría requerido tiempos adecuados. En primer lugar, sería necesario resolver preguntas sobre el alcance preciso de un plan de ordenamiento minero en el contexto nacional. Partiendo de esto, la formulación necesitaría de tiempo considerable para la investigación; para la concertación de agendas de trabajo conjuntas e interculturales con las instituciones y organizaciones nacionales y en los territorios; para la formulación de propuestas contextualizadas desde el territorio; y para debate y consulta y consentimiento previo, libre e informado de propuestas de reforma con incidencia en las comunidades en el territorio.

Las múltiples conversaciones del proyecto con entes de la institucionalidad minera revelaron un acordonamiento implícito o explícito de las competencias de diálogo con las

comunidades étnicas. Se observa cierta reticencia a extralimitarse en este sentido, a invadir las competencias de otras dependencias gubernamentales. Se percibe en general confusión frente al diálogo con las comunidades étnicas, como si una política pudiese formularse sin diálogo con las comunidades a las que afecta y luego ser presentada como un producto terminado para la consulta, sin haber entablado diálogo previamente.

En contraste, las propuestas del PNOM sí fueron debatidas con el sector de la Minería a Gran Escala, con diversas autoridades del gobierno nacional y de los gobiernos y autoridades regionales (UPME Resolución 256 de 16 de junio de 2014). De manera que parece haber libertad para involucrar a una gama amplia de actores, pero competencias limitadas, o por lo menos confusas, para el relacionamiento con las autoridades locales y étnicas. Algunos(as) participantes de este proyecto se refirieron a este fenómeno de aprehensión hacia el diálogo o ausencia de diálogo con los grupos étnicos, en diversos contextos, como una situación arraigada en las dinámicas del gobierno nacional (ver Mosquera, Machado y Moreno, en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c, ver Jimeno y Arbeláez-Ruiz 2015, ver Arbeláez-Ruiz y Viana 2015b). Es posible que la aparente falta de disposición para el diálogo temprano con las organizaciones étnicas en el tema minero se vea agudizada además con los vacíos de participación existentes en la legislación minera misma (ver discusión de estos vacíos en Viana 2014, ver Mensaje 5 en el presente informe).

Surge entonces la pregunta sobre si las competencias para dialogar con los pueblos pueden en realidad acordonarse. En este sentido la experiencia de este proyecto indica lo contrario, no deben acordonarse, pero sí debe brindarse asesoría especialista para que las dependencias del gobierno que formulan políticas puedan desarrollar los diálogos con rigor (ver ejemplos de Perú y Ecuador - Patiño, Nugkuag en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c, ver discusión de las antiguas prácticas en Colombia en Jimeno y Arbeláez-Ruiz 2015). Es claro que la formulación de cualquier política con repercusión en las comunidades debe construirse en el diálogo. También es claro que el diálogo intercultural requiere capacidades y conocimientos específicos, es decir profesionales con conocimiento y experiencia especializada (ver Arbeláez-Ruiz 2015). Las labores de diálogo deben entonces ser llevadas a cabo por la parte interesada con asesoría de las dependencias especialistas del gobierno, pues su compartimentalización conduce a menos participación y en consecuencia a políticas inadecuadas.

Mensaje 3: Las políticas públicas formuladas en ausencia de perspectivas territoriales de los pueblos étnicos se posicionan como amenazas a su autonomía territorial.

Representantes de organizaciones étnicas del Norte del Cauca enfatizaron la importancia del territorio como eje esencial para la planeación minera nacional. Contrastaron esta centralidad del territorio con la ausencia de participación y comunicación con las comunidades en el PNOM (ver Mosquera, Machado y Moreno en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015). El territorio es el punto de partida y el eje primordial, integrador, para todas las dimensiones de la vida de las comunidades étnicas, que además tiene derechos de autonomía territorial. Representantes de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca discutieron como el PNOM no tuvo en cuenta instrumentos fundamentales de planeación de los pueblos como los Planes de Vida de los Cabildos indígenas, y como las organizaciones indígenas no fueron invitadas a conocer las propuestas del PNOM o a dar insumos antes de su adopción.

Dada la falta de participación que se observa en la formulación de planes como el PNOM, en los debates parte del proyecto representantes de las organizaciones étnicas

participantes resaltaron la importancia de realizar ejercicios interétnicos de planeación. Como área de acción prioritaria se sugirió la formulación de un plan de ordenamiento minero interétnico para el Norte del Cauca, que pueda consolidarse como herramienta de incidencia y gestión para las comunidades.

Al dejar de lado los instrumentos de planeación autónoma y no crear mecanismos de participación, las políticas formuladas de “arriba hacia abajo” son entendidas como amenazas a la autonomía territorial de los pueblos y así sacrifican la posibilidad de trabajo conjunto con los mismos. Desde el punto de vista de los formuladores de política que deseen obtener apoyo comunitario para propuestas de mejor regulación ambiental del sistema minero, esto representa una pérdida significativa de oportunidad, pues se desperdicia el potencial para la colaboración con comunidades que arraigan principios de protección ambiental en sus matrices culturales.

Así mismo, la falta de participación inevitablemente hace las propuestas inapropiadas para los contextos territoriales, pues el conocimiento tradicional y territorial no se ha tenido en cuenta a tiempo y no ha recibido la consideración necesaria en la formulación de políticas. Cabe aclarar los insumos académicos al PNOM, por ejemplo, fueron muchos (Ver Benavides, 2014), sin embargo ningún insumo fue activamente requerido de las organizaciones étnicas.

Mensaje 4: El PNOM diagnostica problemas del sistema minero que, junto con otros que el PNOM no identifica, necesitan ser entendidos y abordados en perspectiva intercultural.

Como parte de este proyecto se invitó a diversos expertos a ofrecer perspectivas sobre el PNOM (ver Arbeláez-Ruiz y Viana 2015a, ver Rudas en Arbeláez-Ruiz y Viana, 2015b). Las discusiones indicaron que el PNOM diagnostica, aunque de manera incompleta, una serie de problemas que aquejan al sistema minero. Analistas como Rudas (ver Arbeláez-Ruiz y Viana 2015b) llamaron a que ciertas propuestas del PNOM recibieran mayor atención en el debate de la reforma minera, pues responden a problemas serios que no han sido atendidos.

Algunos de los problemas que requieren mayor análisis, entendimientos y soluciones claras incluyen:

- la descoordinación institucional (ver PNOM) y la confusión de competencias de la institucionalidad minera (Arbeláez-Ruiz y Viana 2015a)
- los vacíos e inconsistencias en la regulación en general (ver PNOM), y específicamente con respecto a la protección de los derechos étnicos (ver Viana 2014),
- la posición de desventaja de la participación del Estado en la renta minera en comparación con los operadores mineros (Rudas y Espitia, 2013),
- la confluencia de indicadores de calidad de vida rezagados y predominancia de minería en los municipios (Rudas y Espitia, 2013), y
- los vínculos e interacción entre el conflicto armado, la violencia y la actividad minera, y cómo estos se transformarían en una transición al posconflicto (ver por ejemplo la discusión de Molano en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c).

Los entendimientos y soluciones para estos problemas deben construirse sobre la base del diálogo intercultural, con las comunidades en los territorios, incluyendo los grupos étnicos, de lo contrario los diagnósticos y las respuestas serán incompletos y parcializados. El reflejo

de esta parcialización ha sido diagnosticado y reiterado con respecto al PNOM en cada etapa del presente proyecto (ver Arbeláez-Ruiz y Viana 2015a, 2015b, 2015c).

3.2 Sobre las dinámicas de reforma y legislación para el sistema minero

Las actividades del proyecto, incluyendo su análisis del PNOM y de normativa, los intercambios de experiencias y conocimientos que tuvieron lugar en las reuniones, talleres y conversatorios, y las entrevistas sobre consulta previa, arrojaron los siguientes mensajes sobre la dinámica de reforma y legislación para el sistema minero en Colombia:

Mensaje 5: La dinámica de legislación y reforma para el sistema minero refleja las tensiones entre el gobierno nacional y las entidades territoriales respecto al poder de decisión sobre dónde puede ocurrir la minería.

Mensaje 6: Hay interrogantes sobre la capacidad del gobierno para balancear sus responsabilidades de protección de los pueblos y de promoción del desarrollo.

Mensaje 7: Existen vacíos e incentivos perversos en el marco regulatorio minero y problemas de pobre implementación de los marcos de protección de derechos étnicos.

Mensaje 8: Los déficits de concertación sobre legislación minera han polarizado el debate y posicionado la movilización social como la estrategia más efectiva para proteger los derechos de las comunidades.

Estos mensajes se explican seguidamente en mayor detalle.

Mensaje 5: La dinámica de legislación y reforma para el sistema minero refleja las tensiones entre el gobierno nacional y las entidades territoriales respecto al poder de decisión sobre dónde puede ocurrir la minería.

El asunto minero ha agudizado las tensiones territoriales sobre las competencias para la planeación del suelo y el subsuelo. La tensión entre centralización y autonomía territorial es evidente en la evolución de la jurisprudencia sobre concertación entre gobierno nacional y entidades territoriales en torno a proyectos mineros. La consulta popular de Piedras en el Tolima y la demanda del Distrito de Bogotá frente al Decreto 934 de mayo de 2013; la respuesta de la Corte Constitucional a esta demanda²; y la interpretación del mismo asunto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018³ ilustran estas tensiones. Estas son pujas por el poder de decisión y la obligación de negociar las condiciones para los proyectos mineros.

² “[...] en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”) Corte Constitucional de Colombia, Sentencia c-123 de 2014.

³ Artículo 192. Acuerdos con Entidades Territoriales. El Gobierno Nacional establecerá el procedimiento para que las entidades territoriales puedan proponer al Ministerio de Minas y Energía, con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales; medidas de protección del ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera.

La Corte Constitucional decidió que:

“[...] en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia c-123 de 2014.

Aunque la Corte decidió que el gobierno nacional **debe** llegar a acuerdos con las entidades territoriales, la interpretación en el PND 2014-18 y Decreto 2691 de 2014 es que las entidades territoriales **pueden**⁴ llegar a acuerdos con el gobierno nacional, que ha tomado la decisión de aprobación, y que para estos acuerdos las entidades territoriales habrán debido realizar estudios técnicos para justificar las medidas requeridas. De manera que el poder para aprobar un proyecto minero se mantiene en el gobierno nacional, y la participación de los entes territoriales, no en la decisión sino en dar forma a las medidas de mitigación, está sujeta a que tengan la capacidad financiera y de gestión para proponer medidas al gobierno nacional. Desperdicia así el gobierno nacional la oportunidad de trabajar colaborativamente, en vez de paralelamente, con las entidades territoriales en configurar condiciones de implementación para los proyectos mineros. Como lo resalta Rudas (en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015) esta posición gubernamental, discrepa incluso de las propuestas del PNOM mismo (que se ampara a la interpretación de la Corte Constitucional).

Esta tensión se refleja en las dinámicas de reforma y planeación para el sector, donde reformas que den menos y no más poder o participación a los entes territoriales y comunidades son favorecidas centralmente.

Mensaje 6: Hay interrogantes sobre la capacidad del Estado para balancear sus responsabilidades de protección de los pueblos y de promoción del desarrollo.

Viana (2014), como parte de este proyecto, discute tres pilares de la Constitución Nacional de Colombia: el principio democrático (el gobierno de la mayoría), constitución étnica (la protección del carácter diverso y pluricultural de la nación), y la constitución ambiental (la protección del medio ambiente) que deben regir el accionar del Estado. Sin embargo, Jimeno (ver Jimeno y Arbeláez-Ruiz, 2015) indica que en la práctica estos pilares no se utilizan de forma balanceada y apunta a dificultades en el gobierno para sopesar prioridades de desarrollo económico y de protección de la diversidad cultural y étnica. Por su parte, Valencia (ver Valencia en Arbeláez-Ruiz y Viana, 2015c) percibe que el Estado ha venido a plantearse más como un intermediario de la empresa privada que como el promotor de la industria nacional, y el regulador que le corresponde ser. Más aún, Viana (2014) resalta una serie de vacíos en la participación de los grupos étnicos a lo largo del ciclo de vida de proyectos mineros en sus territorios, que indican una falta de mecanismos para identificar riesgos a la integridad y pervivencia de estos pueblos. Mientras que Jimeno y varios ponentes participantes de este proyecto además señalaron problemas con las

⁴ Ver Rudas en Arbeláez-Ruiz y Viana, 2015b

consultas previas para medidas y proyectos (ver Jimeno y Arbeláez-Ruiz 2015 y Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c).

Los problemas de regulación y falta de participación, de desbalance desfavorable hacia el Estado y las comunidades en la participación en la renta minera, y la confluencia del rezago de indicadores de calidad de vida y predominancia de la minería, contribuyen al peso de esa pregunta: ¿Está el Estado colombiano balanceando sus responsabilidades de protección de las comunidades y pueblos étnicos con sus funciones de promoción del desarrollo?.

La resistencia a los caminos consensuados tanto con comunidades étnicas como con entidades territoriales, y las preocupaciones anteriores, han creado un entendimiento arraigado en algunos sectores de que el gobierno nacional está excesivamente alineado con los intereses industriales.

Mensaje 7: Existen vacíos e incentivos perversos en el marco regulatorio minero y problemas de pobre implementación de los marcos de protección de derechos étnicos.

Viana (2014), como parte de este proyecto, resaltó los vacíos de participación étnica y protección de los derechos étnicos en diversos procesos de gobernanza minera. De acuerdo con Viana (2014) estos vacíos incluyen:

- Problemas con la declaratoria de zonas mineras indígenas y de comunidades negras, en particular con relación al derecho de prelación, que fuerza la minería en las comunidades a riesgo de invitar a mineros foráneos a su territorio.
- Las condiciones de las zonas de reserva especial que no favorecen a las comunidades con territorio titulado, pues las figuras de protección no pueden traslaparse.
- Ausencia de licenciamiento ambiental para etapas previas a la explotación minera que, estando la consulta previa en la actual legislación ligada a las licencias ambientales, limita entonces la participación de los grupos étnicos en etapas previas a la explotación.

Así, aspectos del marco regulatorio pueden forzar la actividad minera propia como defensa del territorio ante foráneos, o remover la participación de los grupos étnicos. Respecto a esto último, resulta entonces que las ausencias de participación se originan no solo en barreras institucionales (ver Mensaje 2), sino en falta de ventanas de participación formales debido a la desregulación ambiental.

Se encuentra también que en aspectos en los que el reconocimiento legal está bien desarrollado, el marco normativo no llega a implementarse a satisfacción en la práctica y se pierden las protecciones de los derechos. Ya se han mencionado los vacíos de implementación de la consulta (Jimeno 2013, Negrete 2013). Adicionalmente, Echavarría (2014) en su análisis de casos de interacción entre los grupos étnicos y la minería, realizado para este proyecto, resaltó que un significativo factor de riesgo para los derechos étnicos lo constituye la falla, común a varios casos, en identificar y reconocer a los grupos étnicos y sus territorios. Este desconocimiento hace que los pueblos sean dejados de lado en los procesos de planeación, los roba de su derecho a la consulta previa, y finalmente no permite que tengan voz temprana en los asuntos que les afectan, de manera que para cuando han logrado reconocimiento ya son depositarios de daños que deben repararse.

Mensaje 8. Los déficits de concertación sobre legislación minera han polarizado el debate y posicionado la movilización social como la estrategia más efectiva para proteger los derechos de las comunidades.

Jimeno (ver Jimeno y Arbeláez-Ruiz, 2015) cita precedentes de iniciativas de reglamentación de la consulta en las que intentos de construcción conjunta estaban completamente ausentes. Así mismo, se refiere a la falta de concertación para reformas y legislación que afectan a los grupos étnicos. Repetidamente diversos participantes del proyecto resaltaron que dado el escenario de falta de inclusión de los grupos étnicos en la formulación de planes y políticas y la incursión minera en los territorios, la movilización social se ha establecido entonces como el camino más promisorio, en la práctica y sobre la base de la experiencia, para la protección de los derechos (ver Molano, Rodríguez-Becerra, Valencia Medina, y Méndez en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c).

3.3 Mensajes sobre la minería en los territorios

En Colombia, la minería ha sido posicionada como un motor clave del desarrollo (PND 2011-14, Negrete 2013). Grandes extensiones de tierra han sido tituladas para la minería. Rodríguez Becerra, en ponencia para este proyecto, lee en esta tendencia una profundización de la minería de oro a gran escala, a cielo abierto, que da grandes ganancias y regalías, de las que depende el modelo presupuestal actual (ver Rodríguez Becerra en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c). En esta posible expansión de la minería a gran escala, Rodríguez Becerra (siguiendo a Gudynas) divisa el peligro de grandes amputaciones sociales y ecológicas en los territorios.

La dinámica de expansión no es exclusiva de la minería a gran escala, también comprende la minería ilegal (Pardo 2014a,b). Las protestas de las Mujeres de la Toma, Cauca, por ejemplo, han resaltado dinámicas preocupantes de la avanzada de la minería criminal. Molano, en ponencia para este proyecto, ha discutido los vínculos que también existen entre mineros de algunas comunidades y los operadores de retroexcavadoras ilegales, y ve en estas alianzas un modelo de protección territorial frente a las compañías mineras foráneas (ver Molano en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c). Mientras que Rodríguez Becerra, señala que minería formal y ancestral conviven en los territorios (Rodríguez Becerra en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c). De manera que la expansión minera presenta una serie de relaciones complejas entre diversos tipos de minería, actores y poderes. Sus implicaciones y las respuestas hacia esta expansión son mejor entendidas en perspectiva territorial.

Un componente importante de este proyecto fue escuchar las perspectivas de las organizaciones étnicas del Norte del Cauca respecto a la minería en sus territorios. Tanto ACIN como ACONC y PCN han realizado ejercicios de análisis de la actividad minera en sus territorios y han articulado posiciones complejas frente a la minería. Los y las participantes de esas organizaciones, resaltaron dos mensajes fundamentales:

Mensaje 9: La minería, de diferentes tipos, está haciendo una incursión fuerte en el Norte del Cauca.

Mensaje 10: Las posiciones frente a la minería de los grupos étnicos del Norte del Cauca son sofisticadamente complejas y necesitan informar los ejercicios de planeación nacionales.

Estos mensajes se discuten a continuación.

Mensaje 9. En los territorios étnicos del Norte del Cauca las comunidades están presenciando lo que han llamado una “gran incursión de la minería” que ha creado rupturas importantes para las comunidades.

La incursión de diversos tipos de actividades mineras en el Norte del Cauca es motivo de preocupación para las comunidades de la región. Esto fue claramente articulado por muchos de los/as participantes del proyecto. La expansión de estas actividades ha hecho que se vuelva central la consolidación de marcos de planeación y ordenamiento para la actividad minera en los territorios étnicos de la región.

Entre los ejemplos de las formas de incursión y expansión de la minería, los y las ponentes de organizaciones étnicas del Norte del Cauca citaron:

- Preocupación sobre vínculos entre la minería y la violencia, pues se observa que “una avanzada armada ingresa a los territorios para que tras ella llegue la minería” como en el caso de La Toma, Cauca (ver Machado en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c).
- Gran parte de la zona centro norte del Norte del Cauca está solicitada para actividades mineras, incluyendo municipios del Norte como Santander de Quilichao, Suárez y Buenos Aires. Un ejemplo importante es el resguardo de Jambaló, que se encuentra solicitado en aproximadamente 50% de su extensión. En términos generales, el departamento del Cauca es el segundo por territorio solicitado para minería después de Antioquia (ver Mosquera en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015b y 2015c, ver Montaña 2014).

Esta creciente demanda sobre el territorio para la actividad minera ha causado una serie de rupturas en las comunidades indígenas que Mosquera, sobre la base de estudios de ACIN (ver Mosquera en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015b, 2015c, ver Montaña 2014) clasifica de la siguiente manera:

- Ruptura de los procesos de autonomía: que resulta de la expansión de la minería criminal que impide el control territorial de las Autoridades y lo transfiere a actores armados.
- Ruptura de los procesos económicos: el carácter sistémico de la minería afecta otras actividades productivas como la agricultura, para la cual la minería acarrea degradación y abandono de prácticas tradicionales.
- Ruptura del tejido social: con cambios de comportamiento que se observan particularmente en los más jóvenes.
- Pérdida de sitios sagrados y cultura: por la superposición de solicitudes o actividad minera en sitios sagrados y de importancia cultural.

La incursión minera y las rupturas resultantes han sido documentadas en ejercicios participativos de la ACIN, que pueden complementar las fuentes de información consultadas por analistas del gobierno a cargo de la formulación de políticas mineras.

Mensaje 10. Las posiciones de las organizaciones étnicas frente a la minería son sofisticadamente complejas y necesitan informar los ejercicios de planeación nacionales.

Las posiciones frente a la minería de las organizaciones étnicas reflejan la complejidad de las realidades en el territorio y de las interacciones con, y participación de los pueblos en, la minería. En las actividades del proyecto se discutieron aspectos de estas posiciones y algunos de los dilemas y dificultades que enfrentan las organizaciones étnicas participantes. Los y las participantes del proyecto resaltaron los siguientes aspectos que, desde luego, no reflejan la

totalidad de posiciones de las comunidades y sus miembros, pero si ofrecen una ventana a su complejidad:

Aspectos del NO:

- Representantes de ACIN explicaron una posición de NO a la minería a gran escala, de multinacionales y actores externos a las comunidades indígenas; y un NO a la minería criminal.
- Representantes de ACONC y PCN expusieron una posición de NO a la minería a gran escala y a la minería criminal.

Aspectos del SI:

- Representantes de ACIN articularon una posición de SI a la minería hecha por las comunidades mismas en los resguardos donde se ha hecho minería de tiempo atrás (ver Mosquera en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015b, c).
- Representantes de ACONC y PCN explicaron su apoyo a una minería duradera en el tiempo, racional, que futuras generaciones puedan continuar, con “cero afectación al medio ambiente”, y que proteja el derecho al Buen Vivir (ver Banguero y Anónimo en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015b). La minería ancestral, racional es parte de los modelos de medios de vida y las identidades de las comunidades negras.

Algunos dilemas y dificultades:

Miembros de ambas organizaciones hablaron de las dificultades que se presentan cuando se anuncia la presencia de un yacimiento mineral en los territorios:

- Independientemente de si el yacimiento se explota, la pregunta queda en la mente de los comuneros sobre las riquezas que puede haber en el territorio.
- Actores ilegales pueden desplazarse al territorio a perseguir las posibles ganancias mineras.
- Algunos miembros de la comunidad indígena se motivan a involucrarse en la actividad minera, cuando esta no ha sido su tradición, y en contra de los mandatos de las autoridades indígenas. De esta situación surgen algunas de las dificultades más serias para las comunidades (ver Mosquera y ver Valencia Medina en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c).
- La falta de alternativas económicas ha empujado a miembros de las comunidades negras a participar en actividades mineras de operadores inescrupulosos, que ponen en riesgo el bienestar y la vida de las personas, estas situaciones han resultado en incidentes lamentables de pérdida de vidas humanas como el registrado en mayo de 2014 en el Consejo Comunitario de Cerro de Garrapatero en Santander de Quilichao, Norte del Cauca.

La diversidad de situaciones y posiciones responde a la complejidad que las comunidades conocen por su ancestralidad y su experiencia con los fenómenos más recientes. Estas perspectivas deben informar la planeación nacional.

Según los y las participantes del proyecto, dados los puntos de encuentro entre las experiencias y posiciones frente a la minería, hay oportunidades para iniciativas interétnicas para el ordenamiento de la actividad minera, guiadas por ejercicios de colaboración entre las organizaciones étnicas y académicas, utilizando plataformas interétnicas de la región. En estos ejercicios, los saberes de las comunidades étnicas y el cuerpo académico de conocimiento sobre la minería y sus implicaciones para las comunidades tienen papeles importantes a jugar en la construcción de nuevo conocimiento y nuevas herramientas de planeación.

En la construcción nuevos entendimientos, el análisis de experiencias registradas en diferentes territorios étnicos en términos de minería propia y foránea será también crucial⁵.

3.4 Estrategias y consideraciones para la colaboración academia-grupos étnicos en torno a la política minera.

Este proyecto permitió un acercamiento e intercambio de conocimientos y experiencia entre líderes y lideresas de ACIN y ACONC e investigadores de Colombia y UQ, Australia. Se enmarcó en la intención de promover mayor inclusión social en la planeación minera. En esta labor algunas estrategias utilizadas demostraron ser valiosas, mientras que la utilidad de otras estrategias se hizo evidente como posibilidad para ejercicios futuros. Entre estas estrategias se encuentran:

CONSTRUCCIÓN CONJUNTA DE PROTOCOLOS DE INVESTIGACIÓN: crea plataformas para la compartir y adecuar los procedimientos de investigación.

FLEXIBILIDAD EN DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN: los procesos de diseño e implementación flexibles pueden responder a la retroalimentación de las organizaciones étnicas participantes y consultadas y a cambios en el contexto.

ENFOQUE DE INTERCAMBIO INTERCULTURAL DE EXPERIENCIAS Y CONOCIMIENTOS: un proceso colaborativo permite a cada organización participante proponer temáticas a cubrir y contribuir contenidos. En esta experiencia específica, hubo tanta participación de expertos invitados conjuntamente por UQ, ACIN, ACONC y sus colaboradores, como de expertos de las comunidades que representan ACIN y ACONC. El conocimiento de las comunidades es central en mejorar los entendimientos globales sobre la actividad minera y sus implicaciones para la inclusión social. Estos entendimientos se construyen acercando las experiencias de diferentes ámbitos. El proyecto reunió a líderes y lideresas de ACIN, ACONC, PCN y ANZORC (Asociación Nacional de Reservas Campesinas), académicos y expertos de Colombia, gestores y académicos de Perú y Ecuador, y académicos de la Universidad de Queensland. El intercambio se dio por medio de encuentros interculturales y actividades de análisis diseñados colaborativamente.

EL TERRITORIO COMO PUNTO DE PARTIDA Y EJE INTEGRADOR: la falta de ejercicios de abajo hacia arriba para la planeación minera hace urgente la implementación de iniciativas de investigación participativa desde los territorios. Este proyecto se definió como una colaboración con organizaciones regionales, esta perspectiva territorial fue esencial (ver mensaje 3) y necesita recibir continuidad en futuros ejercicios.

VÍNCULOS BILATERALES: Una forma de trabajo que puede ser valiosa para futuros esfuerzos son las relaciones bilaterales. Estas ofrecen posibilidad de crear puentes para fortalecer colaboración con entidades del gobierno y la industria.

INTERACCIÓN CON LAS COMUNIDADES CAMPESINAS. Algunas actividades de este proyecto facilitaron el intercambio de puntos de vista entre las organizaciones étnicas participantes y las organizaciones campesinas. Estos intercambios pusieron en claro los puntos de encuentro entre sus perspectivas y experiencias en el territorio. Las interacciones con el campesinado, y las áreas de preocupación y aspiraciones comunes y diferenciadas deben ser consideradas en futuros esfuerzos de colaboración.

⁵ El análisis de reglamentos de Consejos Comunitarios, por ejemplo en el Chocó, que rigen actividades mineras en los territorios, y de experiencias con minería foránea como las de Salinas y los Wayuu, Cerrejón y los Wayuu, y Cerro Matoso y el pueblo zenú, entre otras, pueden brindar información sobre peligros y nuevos mecanismos de protección a considerar (ver Echavarría, 2014).

PROBLEMATIZAR LA NOCIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL. Este proyecto abordó la noción de inclusión social que se discute en Arbeláez-Ruiz y Viana (2015a) (ver también introducción al presente informe) como punto de partida. Sin embargo, esta es una noción sujeta a interpretaciones interculturales y este es un espacio en donde existen oportunidades para profundizar entendimientos que iluminen esfuerzos futuros. Por ejemplo, Machado (ver Machado en Arbeláez-Ruiz y Viana 2015c) formuló interrogantes valiosos sobre el tipo de inclusión que se persigue y resaltó la importancia de que la inclusión se logre por medio del cumplimiento de la ley por parte del Estado.

En resumen el elemento más valioso para estos programas de trabajo conjunto es la colaboración e integración de equipos interculturales y de plataformas de conocimiento intercultural, además de la participación de las partes en las decisiones cruciales de diseño e implementación. Estas colaboraciones solo pueden ser efectivas si los programas de trabajo son flexibles a los contextos cambiantes. Es fundamental para las colaboraciones que los marcos mismos de referencia conceptual continúen siendo cuestionados en perspectiva intercultural.

4 Resumen

Este proyecto de investigación aplicada y colaborativa buscó ofrecer insumos para apoyar la inclusión de las perspectivas étnicas en la planeación minera de Colombia, por medio de colaboración con organizaciones étnicas del Norte del Cauca para asistir el análisis del PNOM al interior de estas organizaciones. Las actividades de observación, investigación, análisis, debate e intercambio arrojaron una serie de aprendizajes sobre:

- el proceso de formulación de política minera,
- las dinámicas de reforma y legislación minera,
- la minería en los territorios, y
- la colaboración entre la academia y los grupos étnicos en torno a la política minera.

SOBRE EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICA MINERA

Algunos procesos de formulación de política y planes mineros se ven seriamente afectados por una ausencia absoluta de participación de los grupos étnicos que compromete la calidad de las soluciones y procesos de planeación. La ausencia de participación parece, en parte, surgir de competencias institucionales poco claras que imponen demoras y barreras al acercamiento de las entidades estatales a las comunidades étnicas. La limitada participación de los grupos étnicos también se explica en la ausencia de principios de inclusión social y marcos de derechos humanos y étnicos en los procesos de formulación de política. Como resultado del déficit de participación y diálogo, las políticas y planes resultantes son ciegas a las realidades de las comunidades en los territorios. Además, al excluir a las comunidades, las fórmulas de planeación desconocen los ejercicios autónomos de planeación de los pueblos, posicionándose así como amenazas a su autonomía territorial. El resultado, desafortunadamente, son diagnósticos y soluciones incompletas, y un posicionamiento de la política que dificulta el diálogo con las comunidades.

SOBRE LAS DINÁMICAS DE REFORMA Y LEGISLACIÓN MINERAS

El asunto minero ha agudizado tensiones entre centralismo y autonomía territorial en la planeación del suelo y el subsuelo, esto se refleja en la dinámica de legislación y reforma que favorece la centralización de decisiones sobre la minería. En un contexto de duda frente a las capacidades del Estado para balancear sus funciones de protección del carácter pluricultural

y diverso de la nación y de promoción del desarrollo, la resistencia a la concertación con entidades territoriales y comunidades en los territorios causa preocupación entre numerosos participantes y ponentes de este proyecto. Estas preocupaciones se acentúan por conocimiento de los vacíos, incentivos perversos y problemas de implementación de los marcos regulatorios y de derechos, incluyendo una preocupación central por la inadecuación cultural de los procesos que regulan la minería en territorios étnicos, y la falta de protección del derecho a la consulta previa. Estas circunstancias, sumadas al déficit de concertación sobre normativa y política para el sistema minero, han creado un ambiente polarizado y posicionado la movilización social como la estrategia más efectiva para proteger los derechos de las comunidades.

SOBRE LA MINERÍA EN LOS TERRITORIOS

La expansión de la minería legal o no legal en los territorios ha resultado en grandes afectaciones para las comunidades que se ilustran en las movilizaciones sociales como la de las Mujeres del Consejo Comunitario de la Toma en el Cauca y en los hallazgos de estudios adelantados por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN, Montaña 2014). Esta expansión de la actividad ha revelado dinámicas complejas de control territorial y de participación en la minería, así como alianzas inesperadas entre diversos actores.

Las posiciones hacia la minería de las organizaciones étnicas que participaron en el proyecto son sofisticadamente complejas, pues reflejan un conocimiento profundo de las realidades y dinámicas territoriales. Estas posiciones y los procesos que las informan, necesitan ser tenidas en cuenta y entendidas como parte de los ejercicios de planeación nacionales.

SOBRE LA COLABORACIÓN ENTRE LA ACADEMIA Y LOS GRUPOS ÉTNICOS EN TORNO A LA POLÍTICA MINERA

La experiencia de este proyecto confirmó la importancia de la colaboración, flexibilidad, y de un enfoque de intercambio intercultural en ejercicios de investigación, con el territorio como eje principal. Futuros ejercicios pueden considerar el uso de vínculos bilaterales como estrategia para fortalecer los mecanismos de interlocución con entidades del gobierno. Las interacciones con las comunidades campesinas son una consideración importante para el diseño de nuevas iniciativas, como lo es también problematizar la noción misma de la inclusión social.

Referencias

- Anaya, J. (2010) Informe del Relator Especial, James Anaya, sobre la Situación de los Pueblos Indígenas en Colombia: Seguimiento a las Recomendaciones hechas por el Relator Especial Anterior A/HRC/15/34/ 8 de enero de 2010.
- 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. Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, Brisbane, Australia. Disponible: http://im4dc.org/wp-content/uploads/2015/07/D.Arbelaez_IM4DEIA_Eng_Final-Completed-Report.pdf
- Arbeláez-Ruiz, D. y Viana, A. (2015a). Análisis del Plan Nacional de Ordenamiento Minero de Colombia: Una lectura crítica desde la inclusión Social. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Arbeláez-Ruiz, D. y Viana, A. (eds) (2015b). Memorias de la Jornada de Trabajo: *Política Minera, Derechos y Territorio* – Santander de Quilichao, Cauca, Colombia, 13-15 de marzo de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Arbeláez-Ruiz, D. y Viana, A. (eds) (2015c). Memorias del Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia* – Bogotá, 20 de abril de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Banguero, F. y Anónimo (2015). Ponencia en el Jornada de Trabajo *Minería, Derechos y Territorio*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015b). Memorias de la Jornada de Trabajo *Minería, Derechos y Territorio* – Santander de Quilichao, 13-15 de marzo de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Benavides, J. (2014) (compilador). Insumos para el Desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero. Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER), Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).
- Bodnar, Y. (2005) Pueblos Indígenas de Colombia: Apuntes sobre la diversidad cultural y la información sociodemográfica disponible, en Notas de Población, Año XXXI, N°79, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- CADPI (2012) República de Colombia: Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas. Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Noviembre 2012.
- Cappo, D., and ACOSS. (2002). Social Inclusion, Participation and Empowerment. Paper presented at the ACOSS Congress Hobart, Tasmania.
- CINEP (2012) Minería, Conflictos Sociales y Violaciones de los Derechos Humanos en Colombia.
- Código de Minas Ley 685 de 2001 (Colombia).
- Corte Constitucional de Colombia, 2009, Autos 004 y 005,
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia c-123 de 2014.
- DANE (2007a) Colombia Multicultural: Su diversidad étnica. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Dirección de Censos y Demografía, Mayo de 2007, Bogotá, D.C. Colombia.
- DANE (2007b) La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Bogotá, D.C. Colombia.
- Echavarria, C. (2003). Mining and indigenous peoples: contributions to an intercultural and ecosystem understanding of health and well-being. In Rapport et Al. (eds) *Managing for Healthy Ecosystems*. CRC Press.

- Echavarría, C. (2014). Identificación de Casos y Regiones - Metodología y Criterios. Informe de análisis de contexto preparado para el proyecto Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Minera Nacional. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute. The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Jimeno, G. (2012). Documento Síntesis Colombia: De la Consulta al Consentimiento. Desarrollo de estándares y mecanismos para la protección de los Pueblos Étnicos frente a proyectos mineros y energéticos. Pub. Proceso de Comunidades negras, Instituto Norte-Sur y Resguardo Cañamomo y Lomaprieta. Bogotá.
- Jimeno, G. (2013). Reunión Sobre Industrias Extractivas En Colombia. 9 Y 10 De Octubre – 2013, Bogotá. Borrador en trabajo para discusión (S.p.).
- Jimeno, G. y Arbeláez-Ruiz, D. (2015) Conversaciones sobre la Consulta Previa en Colombia: Gladys Jimeno Santoyo en entrevista con Diana Arbeláez-Ruiz. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Ley del Plan Nacional de Desarrollo - Ley 1450 de 2011
- Londoño, S. Editorial. (2013) Las víctimas afrocolombianas e indígenas y la consulta previa. En: <http://www.codhes.org/index.php/8-editorial/4-victimas-afrocolombianas?templateStyle=8> [Acceso enero 16, 2014]
- Machado, M. (2015). Ponencia en el Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015). Memorias del Conversatorio Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia – Bogotá, 20 de abril de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Méndez, Y. (2015). Ponencia en el Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015). Memorias del Conversatorio Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia – Bogotá, 20 de abril de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Molano, A. (2015). Ponencia en el Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015). Memorias del Conversatorio Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia – Bogotá, 20 de abril de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Montaño, M. (2014). Territorios Indígenas – base para la elaboración de lineamientos de política minera en territorios indígenas. Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca.
- Moreno, V. (2015). Ponencia en el Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015). Memorias del Conversatorio Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia – Bogotá, 20 de abril de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Mosquera, M. (2015). Ponencia en el Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015). Memorias del Conversatorio Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia – Bogotá, 20 de abril de 2015. Centro para la

- Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Mosquera, M. (2015). Ponencia en el Jornada de Trabajo *Minería, Derechos y Territorio*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015b). *Memorias de la Jornada de Trabajo Minería, Derechos y Territorio – Santander de Quilichao*, 13-15 de marzo de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Natural Resource Governance Institute. (2014). *La Carta de los Recursos Naturales*.
- Negrete, R. (2013). *Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos*. En Garay, L. (dir) (2013). *Minería en Colombia: derechos, políticas públicas y gobernanza*. Contraloría General de la República. Bogotá.
- Nugkuag, D. (2015). Ponencia en el Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015). *Memorias del Conversatorio Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia – Bogotá*, 20 de abril de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Pardo, L. (2014a). *La conflictividad por el territorio, el control de los RNNR y la renta minera. El choque de las locomotoras mineras en Colombia*. En Garay, L. (dir) (2014). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Contraloría General de la República. Bogotá.
- Pardo, L. (2014b). *Una política integral minera desde la perspectiva de un sistema complejo: hacia un modelo alternativo*. En Garay, L. (dir) (2014). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Contraloría General de la República. Bogotá.
- Patiño, N. (2015). Ponencia en el Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015). *Memorias del Conversatorio Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia – Bogotá*, 20 de abril de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Plan Nacional de Desarrollo (Colombia) 2011-2014
- PNUD (2013). *La Otra Visión: Pueblos Indígenas y los Objetivos del Desarrollo del Milenio*.
- PNUD (2010) *Situación socioeconómica de la población afrocolombiana en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* En: *Proyecto Regional –Población Afrocolombiano de América Latina*. Bogotá.
- Renn, O., Klink, A., y van Asselt, M. (2011). *Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis*. *AMBIO*, 40, 231–246.
- Rodríguez Becerra, M. (2015). Ponencia en el Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015). *Memorias del Conversatorio Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia – Bogotá*, 20 de abril de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Rudas, G. y Espitia, J. (2013). *La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia*. En Garay, L. (dir) (2013). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Contraloría General de la República. Bogotá.
- Rudas, G. (2015). Ponencia en el Jornada de Trabajo *Minería, Derechos y Territorio*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015b). *Memorias de la Jornada de Trabajo Minería, Derechos y Territorio – Santander de Quilichao*, 13-15 de marzo de 2015.

Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.

- UNESCO. (2012). Social Inclusion, Social Transformations, Social Innovation: What role for UNESCO in 2014-2021?. UNESCO.
- UPME (2013). Plan Nacional de Desarrollo Minero 2010-2018. Versión Preliminar para Discusión. Bogotá.
- UPME (2014). Plan Nacional de Ordenamiento Minero. Disponible en: <http://www1.upme.gov.co/plan-nacional-de-ordenamiento-minero-pnom>
- UPME Resolución 256 de 16 de junio de 2014
- Urrea, F. & Viáfara, C. (2007). Pobreza y grupos étnicos en Colombia: Análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación.
- Valencia Medina, N. (2015). Ponencia en el Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015). Memorias del Conversatorio Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia – Bogotá, 20 de abril de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Valencia, M. (2015). Ponencia en el Conversatorio *Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia*. En Arbeláez-Ruiz, D. Y Viana, A. (eds) (2015). Memorias del Conversatorio Inclusión Social en los Planes y Políticas Públicos para el Sistema Minero de Colombia – Bogotá, 20 de abril de 2015. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Viana, A. (2014). Mapa de Un Sistema Minero Incompleto. Informe de análisis de contexto preparado para el proyecto Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Minera Nacional. Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute. The University of Queensland. Brisbane, Australia.
- Weitzner, Vivianne (2012). Rendición de Cuentas de las Compañías Extractivas en Colombia: Una evaluación de los instrumentos de responsabilidad social empresarial (RSE) a la luz de los derechos de los Indígenas y Afrodescendientes. NSI, PCN y Resguardo Cañamomo-Lomapieta. Traducción al Español. Bogotá.

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

Abajo se incluye la hoja de información general del proyecto. Las hojas de información para cada uno de los componentes individuales se incluyen en los reportes respectivos, junto con las hojas de consentimiento correspondientes.

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

Hoja de Información General de la Investigación

Acerca del Proyecto

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

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

El Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM)

La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), adscrita al Ministerio de Minas y Energía de Colombia, ha formulado y adoptado el PNOM (resolución 256 de junio de 2014)¹. 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”².

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

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

El Proyecto

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

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

¹ PNOM:

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

² 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 líderes 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
Skype: [diana.arbelaez.ruiz](#)
Celular Colombia: +57 313 335 9345

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