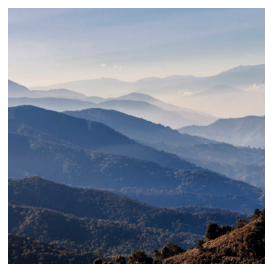
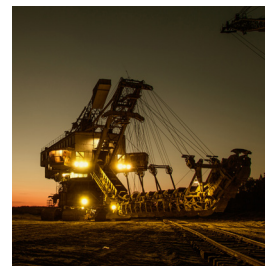


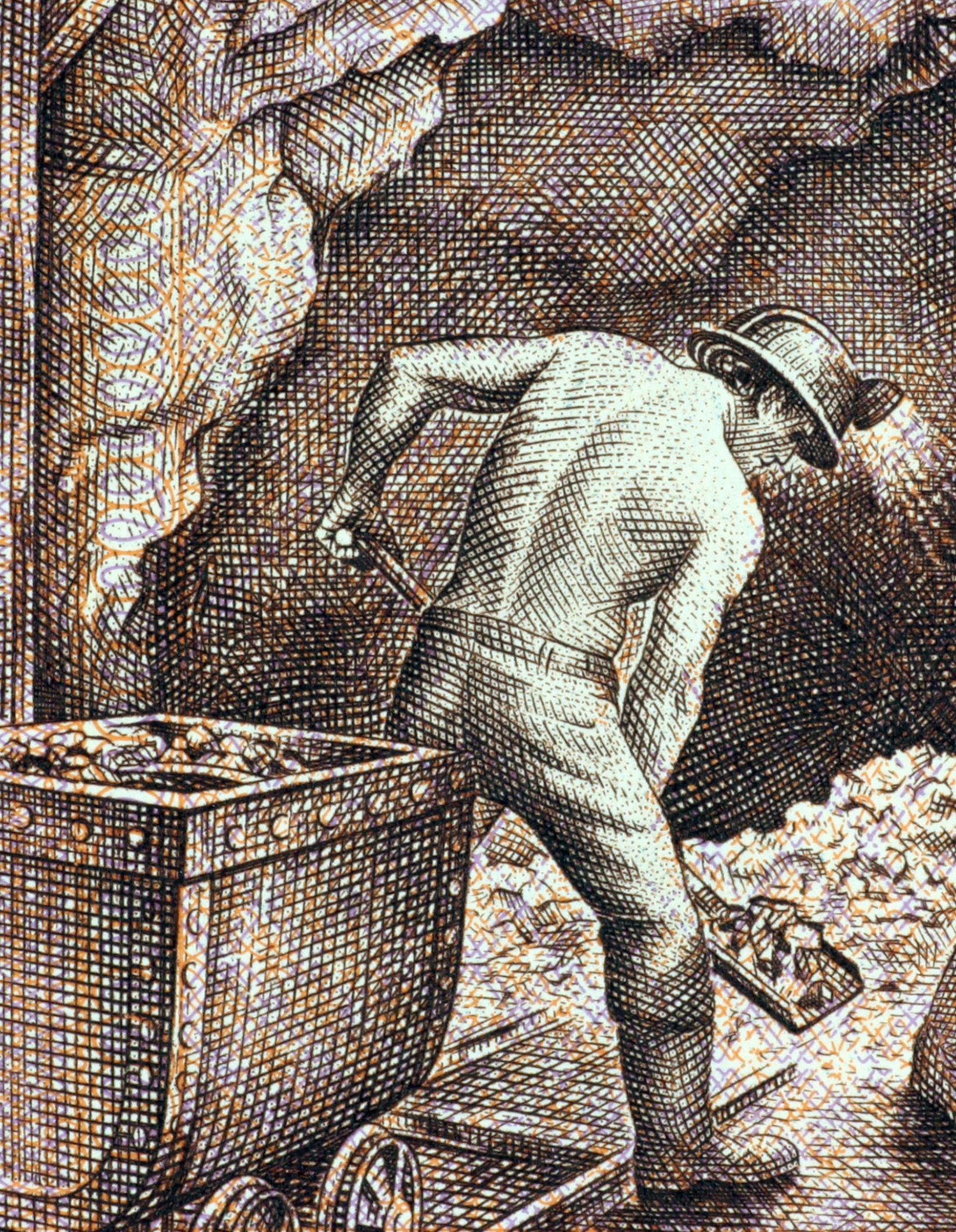


GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA



PROPUESTAS
PARA UNA

MINERÍA INCLUYENTE EN COLOMBIA



PROPUESTAS
PARA UNA
MINERÍA
INCLUYENTE
EN COLOMBIA



FORDFOUNDATION



**Propuestas
PARA UNA MINERÍA INCLUYENTE EN COLOMBIA**
Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia

El Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) es apoyado y financiado por la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)



Compilación y edición
Fabio E. Velásquez C.

Corrección
Marcela Giraldo

Concepto gráfico, editorial & diseño
Camilo Jaramillo R.

Ilustraciones
Freddy Vargas

Armada Digital
Studiovisual.co

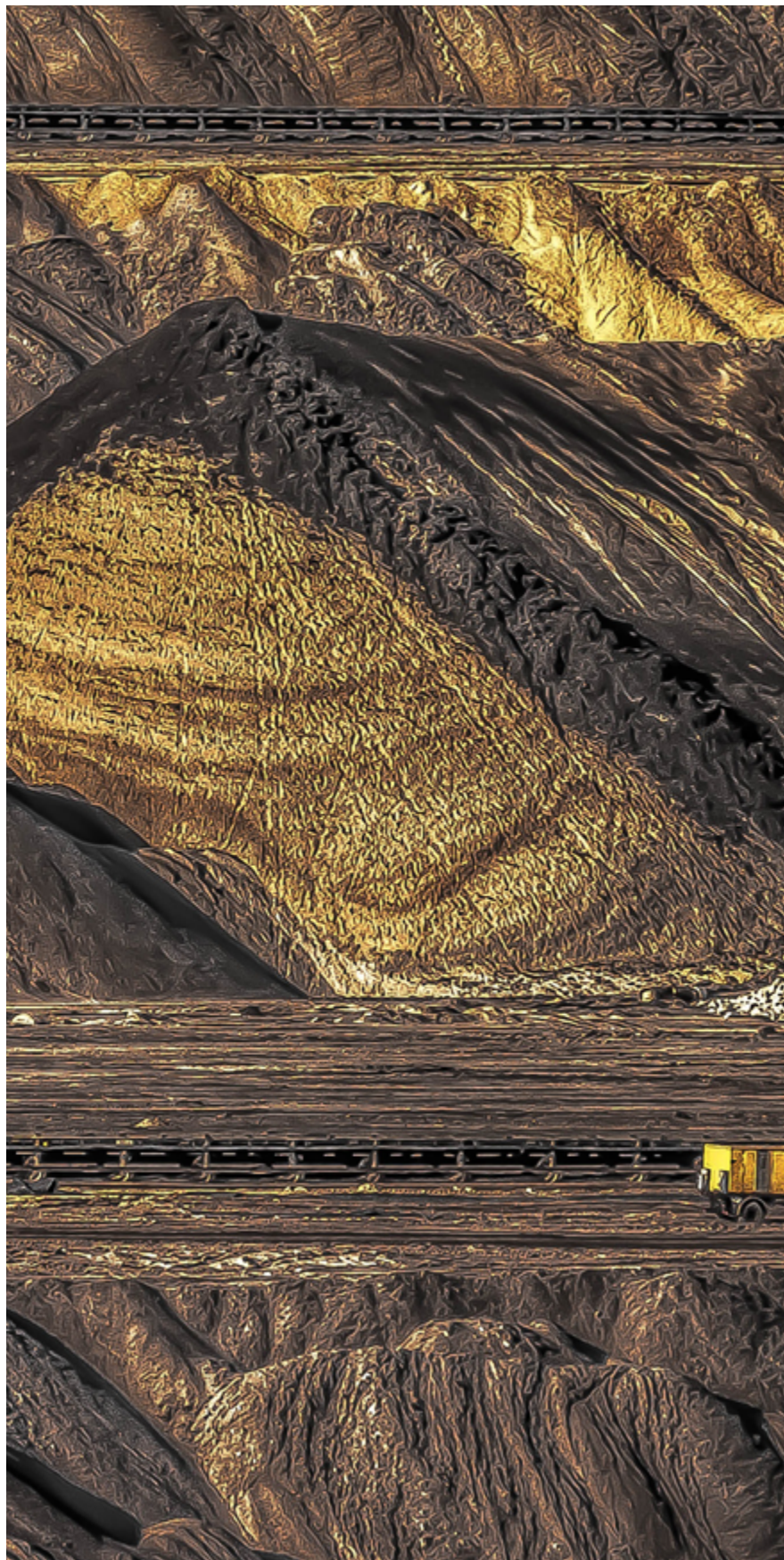
Preprensa e Impresión
Zetta Comunicadores S.A.

© Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso escrito.

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*
Bogotá, febrero de 2021



GDIAM
GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA
Dirección: Carrera 19 #97A-13. Teléfono: (+57 1) 6421289
Torre B, Of. 201, Bogotá.D.C., Colombia
www.gdiam.org



ÍNDICE

Introducción	8
El diálogo como camino para la construcción de acuerdos	13
El espíritu GDIAM	
El enfoque	
Diálogo estratégico para la construcción de acuerdos	
Metodología	
Una tipología para la minería en Colombia	22
Minería artesanal y ancestral de subsistencia	
Minería formal	
Minería informal	
Minería ilegal	
Minería, territorio y ordenamiento territorial	72
Ordenamiento territorial: normas y realidades	
Nación y territorio	
Relacionamiento territorial de las empresas mineras	
Minería y comunidades étnicas	104
El OT y los pueblos y comunidades étnicas	
El diálogo intercultural	
Derecho de las comunidades étnicas a la consulta libre, previa e informada	
Participación ciudadana efectiva para una minería incluyente	118
Precariedad de la participación	
La propuesta: promoción de la participación en el sector	
Anexo 1. Propuesta. Agencia para el Diálogo Intercultural.	132
Referencias bibliográficas	144
Glosario de siglas y acrónimos	146
Fotografía	147
Índice tablas, figuras y gráficas	148

Miembros del GDIAM



FABIO ARJONA

Es vicepresidente de Conservación Internacional Colombia. Fue biólogo de campo, subdirector técnico y director ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional de los valles del Sinú y del San Jorge. Fue director del Plan de Acción Forestal para Colombia, programa de la FAO, en alianza con el Departamento Nacional de Planeación. Fue gerente ambiental del Proyecto Multipropósito de Urrá. Lideró la Dirección de Medio Ambiente Físico del Ministerio del Medio Ambiente, del cual fue viceministro. Ha sido consultor del Banco Mundial para temas de medio ambiente e infraestructura para varios países de América Latina y del Caribe. Es biólogo marino de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.



MAURICIO CABRERA

Coordinador de política temas mineros en WWF. Fue contralor delegado para Medio Ambiente en la Contraloría General, asesor en temas minero-ambientales en el Ministerio del Medio Ambiente y subdirector de Estudios Sectoriales del Ideam. Coautor del libro *Minería en Colombia* y de la *Segunda comunicación de cambio climático*. Geólogo de la Universidad Federal del Amazonas.



CLAUDIA DE FRANCISCO

Managing Partner /CEO SEDNewgate Colombia. Se desempeñó como ministra de Comunicaciones durante el gobierno de Andrés Pastrana y como asesora para la Gestión Presidencial, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Durante este periodo fue presidenta de la junta directiva de Telecom y de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, así como miembro del Consejo Superior de Política Económica y Social (Conpes). Fue secretaria de Hacienda del Distrito y ocupó la gerencia de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB). En la actualidad es miembro principal de la junta directiva del Global Education Alliance. De Francisco es Ingeniera Industrial de la Universidad de los Andes.



ALCIBÍADES ESCUÉ

Exalcalde del municipio de Toribío (Cauca). Previamente fue coordinador de Planeación en la Asociación Cabildos Indígenas del Norte (ACIN). Fue secretario de Planeación Municipal de la alcaldía del municipio de Toribío. Se desempeñó como presidente y representante legal de la Asociación Indígena del Cauca (AIC) y como presidente de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte (ACIN). Sirvió también en varios cargos del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), incluidos el de fiscal, vicepresidente y presidente del comité ejecutivo. Es licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín y tiene una especialización en Cultura de Paz y Derecho Internacional Humanitario de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.



CRISTINA ECHAVARRÍA

Geóloga y científica social, con más de treinta años de experiencia en investigación socioambiental aplicada al manejo participativo y gobernanza de recursos naturales. Trae al GDIAM experiencia con la minería artesanal y de pequeña escala, así como enfoques incluyentes de género y diversidad, como también experiencia con gran industria minera y gobiernos. Comenzó su carrera en la Sierra Nevada de Santa Marta, cuando trabajó en educación no-formal y gestión local de recursos naturales. Luego creó en el Instituto de Estudios Regionales (INER) de la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia) una línea de investigación sobre Minería, Medio Ambiente y Comunidades, de donde pasó a ser directora de la Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM), del canadiense Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Coordinó el Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible (MMSD) para América Latina. Fue cocreadora y directora ejecutiva de la Alianza por la Minería Responsable (ARM) y es miembro de su consejo directivo.



FRANCISCO DE ROUX

Fue superior de los Jesuitas de Colombia y vicegrancanciller de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Fue director del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). Posteriormente fue director del Programa Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, (CDOMM), donde lideró proyectos de economía campesina y créditos asociativos, e impulsó las zonas de reserva campesina. Tiene una maestría en Economía de la Universidad de los Andes y estudió Humanidades y Filosofía en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Hizo estudios de posgrado e investigación en la London School of Economics y es doctor en Economía de la Sorbona de París. Forma parte del GDIAM desde octubre de 2015 y actualmente es presidente de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición.



CLAUDIA JIMÉNEZ

Se desempeñó como directora ejecutiva de la Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala (en la actualidad, Asociación Colombiana de Minería, ACM). Fue ministra consejera de la Presidencia de la República y embajadora en Suiza. Fue directora del Programa Presidencial de Renovación de la Administración Pública (PRAP), en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Se graduó como abogada de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, y tiene una especialización en Derecho Administrativo, una maestría en Derecho Público Interno y un doctorado en Derecho de la Universidad de París II Panthéon-Assas. Además, posee un diploma internacional en Administración Pública de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia. En la actualidad, ejerce como directora ejecutiva del Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM).



BENJAMÍN MOSQUERA

Es el representante legal del Consejo Comunitario Mayor de Anicayá y miembro activo del Proceso de Comunidades Negras (PCN) de Colombia desde hace veinticinco años. Es docente etnoeducador desde hace quince años y docente coordinador desde hace cuatro años. Es licenciado en Educación y Desarrollo Rural del Centro Universitario de Bienestar Rural, y completó su maestría en Investigación Educativa en la Universidad Católica de Manizales. Sus estudios de bachiller se concentraron en Bienestar Rural y Pedagogía en Etnoeducación. En la actualidad, lidera procesos de desarrollo, sostenibilidad e interculturalidad en el Valle del Cauca.



FABIO VELÁSQUEZ

Fue profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle, consultor del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas para América Latina, del Departamento Nacional de Planeación y de varias entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales. Fue presidente de la Fundación Foro Nacional por Colombia y actualmente se desempeña como asesor de la Presidencia Ejecutiva de Foro, editor de la *Revista Foro* y coordinador del equipo de trabajo sobre el sector extractivo. Ha escrito y editado doce libros, y publicado más de setenta artículos en libros y revistas nacionales e internacionales. Sociólogo de la Universidad Javeriana, especialista en Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid y candidato a doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Lausana, en Suiza.



LUIS ERNESTO MEJÍA

Se desempeña como consultor independiente. Fue ministro de Minas y Energía y viceministro de Hidrocarburos y Minas. Trabajó en Mac S. A. donde ocupó varios cargos, entre ellos el de gerente General, vicepresidente Administrativo, gerente Comercial, gerente Financiero, asistente de Presidencia y gerente de Relaciones Industriales. Es miembro de varios órganos de dirección, incluido el Consejo Superior de la Universidad Icesi, Tecnoquímicas, Carvajal, Isagén, Promigás y Fundación Ernesto Mejía Amaya. Es abogado de la Universidad San Buenaventura y es egresado del Programa Magíster en Administración de Empresas de la Universidad Icesi.



MANUEL RAMIRO MUÑOZ

Doctor en Educación de la Universidad de Barcelona; magíster en Educación de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali; con especialización en Investigación Educativa en Dirección y Administración Universitaria, y Filósofo y Humanista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Ha sido director del Instituto de Estudios Interculturales y del Grupo de Investigación Interculturalidad, Estado y Sociedad - Categoría A, en Colciencias; regente de la Pontificia Universidad Javeriana Colombia. Miembro del GDIAM. También ha sido miembro de la Comisión de Expertos sobre Yacimientos no Convencionales en Colombia 2018-2019; del consejo asesor de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición; y del Comité Científico de la Conferencia de Educación Superior de GUNI (Global University Network for Innovation), red coordinada por la Universidad de las Naciones Unidas, Unesco y la Universidad Politécnica de Cataluña, en Barcelona.



MIRIAM VILLEGAS

Fue gerente general del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incodec). Estuvo encargada de la gestión internacional y la cooperación bilateral y multilateral de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM) por quince años. Acompaña a los entes territoriales en la formulación de los planes de desarrollo locales, y articula su gestión en los ámbitos departamental y nacional. Apoya a organizaciones sociales del Magdalena Medio, Montes de María y Cauca, en las mesas de actores sobre conflictos territoriales y la consolidación de sus propuestas productivas y organizativas. Gestiona con la banca privada, oficial y demás organizaciones, los créditos necesarios para la ejecución de sus proyectos. Es negociadora en mesas de concertación entre la iniciativa privada y pública. Es diseñadora textil con una maestría de la Universidad de Texas.



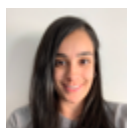
LEÓN TEICHER (HASTA MARZO DE 2020 FORMÓ PARTE DE LOS MIEMBROS DEL GDIAM)

Fue presidente de El Cerrejón. Fue fundador y presidente de la junta directiva del gremio Sector de Minería de Gran Escala (SMGE). Se desempeñó como presidente de Xeon Technology Corporation en Canadá, y como presidente y gerente general de Unisys Corporation, en varios países de la región. Sirvió como Vicepresidente de Mercadeo y ventas de Carbocel y, posteriormente, fue miembro de su junta directiva. También fue profesor de la Universidad de los Andes y director de los Programas de Desarrollo Gerencial y Alta Gerencia. Forma parte de las juntas directivas de la Universidad de los Andes, Fedesarrollo, Fundación Ideas para la Paz, Cementos Argos, y Continental Gold. Es Economista Industrial de la Universidad de los Andes y tiene una maestría en Administración de Empresas (MBA) de Stanford University.

Dirección Ejecutiva GDIAM



CLAUDIA JIMÉNEZ JARAMILLO
DIRECTORA EJECUTIVA



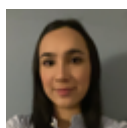
LAURA CAMILA GALVIS SANTACRUZ
SUBDIRECTORA EJECUTIVA

Es Socióloga de la Universidad Externado de Colombia y se dedica a trabajar en dinámicas y conflictos socioambientales en el sector minero-energético. Se desempeña como asesora del Grupo de Diálogo para la Minería en Colombia (GDIAM), en el cual ha dirigido diferentes proyectos, orientados a producir nuevas visiones sobre la minería en el contexto colombiano. Fue también consultora para el Banco Mundial, en proyectos relacionados con minería, conflicto armado y reincorporación de excombatientes de las FARC. Trabajó también para la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del Ministerio de Minas y Energía, en el cual lideró diferentes iniciativas encaminadas a construir marcos metodológicos y de relacionamiento entre comunidades étnicas, organizaciones sociales y políticas, así como instituciones gubernamentales locales y nacionales. Esta oportunidad le permitió participar activamente en diferentes espacios de interlocución, mesas de concertación y diálogo en el país, con un gran número de organizaciones sociales y comunidades étnicas.



SARITA RUIZ MORATO
COORDINADORA PROYECTOS ESPECIALES

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales y magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Corvinus de Budapest. Ha estado involucrada en espacios de participación ciudadana desde los 14 años. Ha trabajado en el manejo y organización de proyectos con impacto social, ambiental y étnico en la Fundación Ford, en Transparencia por Colombia-International Transparency y entidades públicas. Fue investigadora visitante del Environmental Law Institute en temáticas de Environmental Peacebuilding en la industria extractiva y también formó parte del equipo de Comunicaciones del programa académico de Semester at Sea Spring 2020-Colorado State University. En el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) coordina, organiza y planea proyectos en el ámbito territorial.



SILVIA HELENA VÉLEZ CORREA
ASISTENTE ADMINISTRATIVA Y DE COMUNICACIONES

Comunicadora Social, con énfasis Organizacional, de la Pontificia Universidad Javeriana. Se dedica a trabajar en temas de comunicaciones y logística de eventos, además del apoyo en la planificación y manejo administrativo en el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). Anteriormente, trabajó en Coca-Cola, el área de Recursos Humanos, donde realizó funciones relacionadas con comunicaciones, bienestar y capacitaciones del personal de una de las plantas de Bogotá.





INTRODUCCIÓN



El debate sobre los efectos económicos, sociales y ambientales de la minería en Colombia y su rol en el desarrollo presente y futuro del país mantiene su vigencia en la agenda pública y compromete a un buen número de actores que siguen planteando opiniones no necesariamente convergentes y, por momentos, abiertamente opuestas.

Es un debate saludable –como suele serlo en cualquier sistema democrático– aunque en ocasiones lleve a tensiones y conflictos que, de resolverse a través de ejercicios de diálogo y construcción de acuerdos, pueden conducir a fórmulas que permitan a la minería convertirse en factor de progreso para el país y en herramienta que potencie el esfuerzo de la mayor parte de colombianos en pro de una Colombia justa, incluyente, democrática y en paz.

En general, la controversia ha girado alrededor de los proyectos en ejecución o que la gran industria minera o a gran escala piensan llevar a cabo en el futuro. Es comprensible. Son esas empresas las que más invierten, más producen y más recursos fiscales generan al erario público. Además, han sido objeto de la mayor parte de las normas y las políticas públicas diseñadas para el sector, así como de la mirada y la opinión de diferentes agentes sociales y políticos, no todos ellos de acuerdo sobre qué tan conveniente es su presencia en el territorio colombiano.

Esa forma de ver “la cuestión minera” deja, sin embargo, por fuera otros componentes de ese complejo y dinámico universo en el país: la minería artesanal y de pequeña escala, de amplia tradición en Colombia; la minería informal; la de mediana escala; la minería ilegal y la extracción ilícita de minerales, esta última generalmente ligada a la presencia de actores al margen de la ley.

Estas formas de despliegue de la actividad minera son relevantes, en especial desde el punto de vista social, territorial y ambiental, por lo que un análisis del sector debe considerar la diversidad de tipos de minería y llevar a la formulación de políticas diferenciadas para cada uno de ellos.

Alrededor de ese vasto universo que configura el sector minero se ha ido tejiendo una problemática que abarca gran cantidad de asuntos, entre los cuales hoy ocupan un lugar de primer orden el vínculo entre ordenamiento minero y ordenamiento territorial; la articulación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales para el manejo de los recursos naturales no renovables; el rol de los grupos étnicos (pueblos indígenas, comunidades negras, raizales y palenqueras, pueblos rom) en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y el subsuelo en su territorio; la adopción, por parte de las empresas, de estándares en materia técnica, social y ambiental en la operación de sus proyectos; y, por supuesto, el papel de la ciudadanía en la gestión del sector minero, hoy día marcada en varias regiones del país por altos niveles de desconfianza, conflictividad y resistencia social a algunos proyectos mineros, especialmente los de mayor escala y cobertura.

Este último aspecto no es secundario. Por el contrario, constituye actualmente una de las principales preocupaciones del Gobierno nacional, las autoridades territoriales, el sector empresarial y la ciudadanía en general.

Las tensiones alrededor de la entrada y la operación de proyectos mineros, especialmente de las grandes empresas, tiene varias fuentes de explicación, que en ciertas circunstancias pueden actuar de forma combinada. Entre ellas cabe mencionar el otorgamiento de títulos y licencias a empresas grandes y medianas en zonas de vocación minera que de tiempo atrás han sido explotadas por sus habitantes a través de métodos tradicionales y a escala familiar y comunitaria; la intención de explotar recursos naturales en áreas ambientalmente protegidas o en territorios con vocaciones económicas alternativas (agrícolas, forestales, de producción de agua o de interés turístico), lo que ha llevado a sus habitantes –y, en algunos casos, a sus autoridades locales– a promover acciones en defensa de su territorio; la imposición por parte del Gobierno central de decisiones sobre el aprovechamiento del subsuelo, que tienen un alto impacto en los territorios y en sus moradores, y para cuya adopción estos últimos no fueron consultados; en fin, los errores cometidos por empresas que llegaron al territorio a extraer el recurso, sin consideración alguna de los intereses de su población y sus autoridades, ni de los procedimientos, como la consulta previa, que son de obligatorio cumplimiento según rezan los tratados internacionales acogidos por la legislación colombiana.

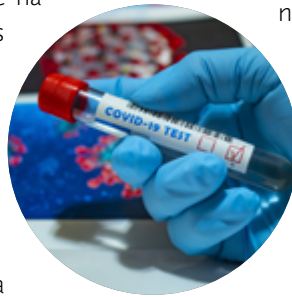
La acumulación de estos ingredientes forjó, especialmente en la última década, como ya se dijo, desconfianzas mutuas, déficit reputacionales y tensiones que terminaron por recortar de manera sustancial las posibilidades de que el sector minero pudiera ofrecer al país los beneficios esperados en términos no solo de impulso a la economía nacional y las economías locales, o de generación de renta fiscal para el Estado, sino además de prosperidad para todos los colombianos y, en particular, para los territorios y las poblaciones ubicadas en el

área de influencia de la actividad minera, en términos de reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, incremento de las oportunidades para un mejor vivir, erradicación de la violencia y un largo etcétera.

Desde hace seis años largos, el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) ha desarrollado un ejercicio de reflexión e intercambio sobre varios de estos temas. Como ya es sabido, en el Grupo participan personas que expresan la visión y los intereses de diferentes segmentos de la sociedad colombiana: empresarios, exfuncionarios de gobierno, pueblos indígenas y comunidades negras, expertos ambientalistas y en otros temas relacionados con la minería, organizaciones no gubernamentales (ONG) y sectores académicos.

Esta experiencia de diálogo entre diferentes, incluso opuestos, tuvo como propósito asegurar un vínculo positivo entre minería y desarrollo sostenible que tenga en consideración la posibilidad de reforzar la construcción de paz en el país, y ha arrojado resultados concretos, gracias a la disposición de los miembros del Grupo de sentarse a la mesa con intención constructiva y con ánimo de proponerle al país fórmulas que puedan ser útiles para hacer de la minería una actividad aliada del progreso del país y de sus gentes.

Dichos acuerdos han sido la base para desarrollar una amplia labor de incidencia en políticas públicas, expresada en una buena cantidad de reuniones con diferentes agencias del Estado y del gobierno, a través de la cual el GDIAM ha formulado sus propuestas y ha concretado acciones específicas en temas relacionados con la participación ciudadana, la consulta previa, las políticas ambientales, el apoyo a la pequeña minería y los procesos de formalización de mineros informales.



LA COYUNTURA DE LA PANDEMIA HA SIGNIFICADO PARA EL PAÍS RETOS NO IMAGINADOS HACE APENAS UNOS MESES. LA EMERGENCIA SANITARIA HA TENIDO EFECTOS INDUDABLES EN LA OPERACIÓN DE LOS DIFERENTES TIPOS DE MINERÍA.

Además de la construcción de acuerdos y del trabajo de incidencia, el GDIAM ha trasladado su know how a dos experiencias adicionales de diálogo, que al retomar el ejercicio a escala nacional han rendido importantes frutos: un grupo de diálogo territorial en Antioquia, que ya construyó acuerdos, contenidos en su reciente publicación (GDIAM, 2019); y la “minga empresarial”, un experimento de diálogo y construcción de acuerdos entre representantes de la

gran industria minera y de la “Mesa permanente de concertación de los pueblos indígenas”, que sigue trabajando en la construcción de confianzas y la elaboración de acuerdos en el futuro.

La llave maestra del trabajo del GDIAM ha sido la de definir una visión compartida de la minería en Colombia que se resume en una fórmula: “Minería, sí, pero incluyente, resiliente y competitiva”.

Incluyente, en el sentido de que crea valor compartido con las comunidades y regiones donde opera, y administra la riqueza proveniente del recurso natural para beneficio de todos los ciudadanos, de modo que sea una fuerza motriz de progreso, desarrollo y convivencia pacífica. *Resiliente*, en tanto debe dejar un balance impacto-beneficio neto positivo en el sistema social y ecológico que interviene, medido a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, incluido el cierre de los mismos. Y, finalmente, *competitiva*, en cuanto busca ser rentable económica, social y ambientalmente –considerando la dotación específica de recursos del país– y cuenta con conocimiento y

buenas prácticas para asegurar su alta productividad y resiliencia (véase GDIAM, 2015, 11-14).

A la luz de esa visión de la minería, el GDIAM ha retomado algunos temas previamente trabajados para revisarlos, actualizar los diagnósticos y las propuestas, y aportar nuevos elementos para la discusión. Lo ha hecho mediante la lectura juiciosa de la realidad minera en el país, de las decisiones de política pública y de nuevos hechos que caracterizan el desenvolvimiento de este sector de la economía colombiana, aprovechando además los conocimientos y la experiencia de nuevos integrantes que se sumaron recientemente al Grupo¹.

En particular, el Grupo dio prioridad a dos tipos de asuntos: en primer lugar, revisó la tipología minera presentada en los dos primeros informes (2015 y 2016), a fin de precisar las características de las diferentes categorías, sus posibles relaciones y, sobre todo, desarrollar ampliamente los diagnósticos sobre cada una de ellas, así como las propuestas de política diferenciada por tipo de minería. Cree el GDIAM que este capítulo aporta una lectura sobre la complejidad del universo minero en el país y define los pilares sobre los cuales el Gobierno debe redefinir en el corto plazo las políticas para cada sector.

En segundo lugar, amplió el análisis de cuestiones relacionadas con la minería incluyente, en particular, los temas de ordenamiento territorial, la relación entre minería y comunidades étnicas, y la participación ciudadana. En el primer caso, el GDIAM optó por elaborar un capítulo sobre el territorio y el ordenamiento territorial, en el que reiteró propuestas ya conocidas, como la conformación de una Misión de Ordenamiento Territorial y la elaboración de un mapa social minero, e incluyó nuevas iniciativas, por ejemplo, la creación de municipios ecomineros, las relaciones entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales para la toma de

¹ En 2018, se incorporaron al Grupo, Cristina Echavarría, experta en temas de minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), y Mauricio Cabrera Leal, geólogo de amplia trayectoria en el estudio de los aspectos ambientales de la minería en Colombia.

decisiones en materia de titulación y de gestión de los impactos de la actividad extractiva, asunto derivado de las decisiones jurisprudenciales de la Corte Constitucional, y el relacionamiento de las empresas mineras con el territorio a través del uso de estándares, especialmente en el campo social.

Sobre la relación entre minería y comunidades étnicas, el GDIAM se reafirmó en iniciativas como la reglamentación de la consulta previa, libre e informada, la adopción de un enfoque de diálogo intercultural y la creación de una Agencia de Diálogo Intercultural. Además, introdujo análisis y propuestas que vinculan a las comunidades étnicas con las fórmulas de ordenamiento del territorio incluidas en el capítulo sobre esa materia. Por último, en lo que respecta a la participación ciudadana, el GDIAM actualizó su diagnóstico, tomando en cuenta las decisiones de la Corte Constitucional sobre la consulta popular y sobre la expedición de una ley de coordinación y concurrencia que incorpore un mecanismo permanente de participación ciudadana, e insistió en la necesidad de formular una política de participación para el sector minero y de estructurar una institucionalidad que facilite el diálogo permanente entre las autoridades públicas y diversos actores a escala nacional y territorial.

El informe que el lector tiene en sus manos incluye estos temas y, además, un capítulo que sistematiza el enfoque de diálogo –cuyos primeros trazos fueron presentados en el informe publicado en 2018– que el GDIAM ha ido construyendo en su interesante y ya reconocida experiencia. Cree el Grupo que de esa forma comienza a ofrecer no solo un contenido en materia minera, sino una metodología para el diálogo que puede ser aplicada a otros campos de la vida nacional y en los territorios.

La coyuntura de la pandemia ha significado para el país retos no imaginados hace apenas unos meses. La emergencia sanitaria ha tenido efectos indudables en la operación de los diferentes tipos de minería, que han afectado su ritmo y su capacidad de aportar beneficios al país y a sus gentes, así el impacto haya sido menos riguroso al que han debido soportar otros sectores de la economía nacional.

Este informe terminó de escribirse justo antes de que se decretara la emergencia y nos viéramos obligados a un confinamiento severo. Por tal motivo, no contiene un análisis sobre el impacto de la pandemia del Covid-19 en la minería en Colombia.

La interpretación de tales impactos y la formulación de recomendaciones para enfrentarlos son tareas que abordará el GDIAM en el inmediato futuro, junto a otros asuntos que continúan siendo parte del núcleo duro de la minería, en particular los temas ambientales y los relativos a la renta minera; los cuales ocuparán el trabajo del GDIAM en los próximos meses y serán objeto de un nuevo informe.

El trabajo de deliberación, construcción de acuerdos, incidencia y réplica de experiencias de diálogo tiene un sentido para el Grupo y –creemos– para el país.

En efecto, como en nuestro informe publicado en 2016,

el GDIAM reconoce el momento político que vive el país y, por ello, hace énfasis en la importancia de consolidar un vínculo positivo entre minería y un tipo de desarrollo incluyente, sostenible y competitivo, que refuerce el proceso de construcción de paz en el que se encuentra Colombia (GDIAM, 2016, 11).



EL **DIÁLOGO** COMO
CAMINO PARA LA CONSTRUCCIÓN
DE ACUERDOS



El espíritu GDIAM

Inspirado en un ejercicio similar realizado en Chile bajo el liderazgo del expresidente Ricardo Lagos, el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM), creado en 2014, fue conformado por un conjunto de personas naturales con diferentes visiones e intereses, quienes desde su conocimiento y experiencia participaron en un diálogo sobre el aprovechamiento de los recursos mineros en el país.

En su fase inicial, el GDIAM fue convocado por la Fundación Ford y el Social Science Research Council (SSRC), con el fin de desarrollar una conversación informada y respetuosa sobre las distintas visiones, buscar consensos e incidir tanto en las políticas públicas relacionadas con el sector minero, como en las prácticas empresariales y de las comunidades organizadas.

En la base del ejercicio de diálogo fomentado por el GDIAM subyacen fuertes principios filosóficos que parten de la construcción de confianza mutua y de la relación entre sus miembros, como un aspecto relevante para fortalecer vínculos que conjugan diferentes perspectivas. Las convicciones y pensamientos de cada miembro del GDIAM son el resultado directo de su experiencia vital y profesional. En consecuencia, crear espacios de encuentro, intercambio y diálogo que permitan conocer esa experiencia es una excelente oportunidad para entender las posturas filosóficas, argumentativas y racionales que cada uno tiene sobre un determinado tema.

Cada postura es forjada por vivencias y situaciones concretas sobre las cuales se han construido argumentos racionales. En el diálogo GDIAM, el punto inicial de la relación y del diálogo no es solamente la presentación de las posturas argumentativas que, de entrada, se consideran legítimas, en el marco de la pluralidad y diversidad de visiones sobre un tema, sino ponerse en “el lugar del otro”, para lo cual es fundamental compartir la experiencia y el recorrido existencial que ha forjado su punto de vista, sus argumentos y sus teorías.

Una de las premisas que fundamenta el diálogo y la metodología del GDIAM se refiere a que esas experiencias puedan ser compartidas y que las personas detrás de cada una de ellas sean escuchadas y consideradas como interlocutoras legítimas. La confianza, como resultado del intercambio de experiencias vitales, es la piedra angular y la base de las relaciones que construyen los miembros del GDIAM entre sí. Y estas solo pueden consolidarse como resultado de encuentros en los cuales los miembros del Grupo de Diálogo comparten sus vivencias como seres humanos, para luego discutir sus posturas, argumentos, y las teorías y concepciones filosóficas que las sustentan.

El resultado es un espacio de diálogo inclusivo y diverso en el cual diferentes voces y perspectivas pueden convivir, compartir e intercambiar con miras a construir de manera participativa argumentos plurales que dan cuenta de la diversidad de opiniones frente a los temas abordados. A su vez, los interlocutores se fortalecen, en tanto que el respeto y la tolerancia por la diferencia, producto de la confianza creada en la relación interpersonal, constituyen factores de éxito de esta convicción y práctica del diálogo y de su materialización metodológica.

En el GDIAM fue posible involucrar personas con perfiles diferentes, incluso opuestos, para conformar un espacio único de deliberación con vocación constructiva y propositiva alrededor de los grandes retos de la minería en Colombia. En efecto, el GDIAM cuenta en la actualidad con reconocidos líderes de comunidades afro e indígenas, empresarios mineros, exministros, académicos, ambientalistas, líderes sociales constructores de paz y personas vinculadas a organizaciones sociales.



Este tipo de diálogo entre opuestos resulta estimulante para la reflexión, la creatividad y la construcción colectiva, porque rompe con las lógicas endogámicas que refuerzan visiones parciales, radicalismos extremos y dogmatismos que nos alejan de aquellos con quienes no tenemos puntos en común y que la mayor parte de las veces nos dan la oportunidad de completar, complementar y enriquecer nuestras posturas parciales.

Para que el diálogo fluya de manera asertiva y eficiente, el rol de la Secretaría Técnica resulta im-

En 2017, el GDIAM se constituyó en una entidad sin ánimo de lucro (ESAL) denominada “Corporación Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia” (CGDIAM), con una Dirección Ejecutiva con asiento en Colombia, cuya responsabilidad es preservar el legado de la Fundación Ford y del Social Science Research Council.

Su misión es seguir propiciando un diálogo democrático para la construcción de acuerdos y consensos, que permita proveer insumos a los distintos actores, tanto del nivel nacional como territorial, para incidir en los diferentes temas estructurales y coyunturales que definen al sector minero colombiano. De igual manera, este diálogo seguirá promoviendo una minería

EL GDIAM CUENTA CON RECONOCIDOS LÍDERES DE COMUNIDADES AFRO E INDÍGENAS, EMPRESARIOS MINEROS, EXMINISTROS, ACADÉMICOS, AMBIENTALISTAS, LÍDERES SOCIALES CONSTRUCTORES DE PAZ Y PERSONAS VINCULADAS A ORGANIZACIONES SOCIALES.

prescindible, pues garantiza la neutralidad necesaria y las condiciones ideales para el buen funcionamiento del Grupo. La Secretaría Técnica, sustentada en el principio de autonomía, facilita el diálogo propiciando el espacio común de neutralidad para la discusión, la disputa y la construcción de consenso. Es su responsabilidad, entre otras, incluir constantemente nuevas voces que contribuyen a sumar siempre nuevas perspectivas y enfoques de expertos que animan en su momento la discusión y la enriquecen con argumentos técnicos especializados

incluyente, resiliente y competitiva, que promueva una participación efectiva de la comunidad y el desarrollo de las mejores prácticas del sector privado.

Esta nueva fase del GDIAM, además de mantener el propósito de construir acuerdos, incorpora dos tareas de alta relevancia para el país: de un lado, el diseño y la puesta en marcha de una estrategia de incidencia sobre las propuestas elaboradas por el Grupo; de otro, el inicio de un capítulo territorial, cuyo propósito es instalar en el territorio su modelo de diálogo o sus iniciativas, producto de la reflexión y discusión de sus miembros.

El enfoque

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales constituyen el plan de acción mundial a favor de la inclusión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, el GDIAM considera importante incluir en su marco conceptual los objetivos 16 y 17, entendiendo la importancia de construir alianzas estratégicas entre diferentes actores, con perspectivas y realidades distintas. De allí, la pertinencia de construir un diálogo, respetuoso de los derechos humanos y de las comunidades étnicas, basado en la transparencia de la información y en la participación diversa y oportuna. Así, es fundamental establecer una cadena de impactos que permita medir a corto, mediano y largo plazos la efectividad del diálogo en el marco de la resolución de conflictos y de las dinámicas coyunturales propias de los escenarios nacionales o territoriales.

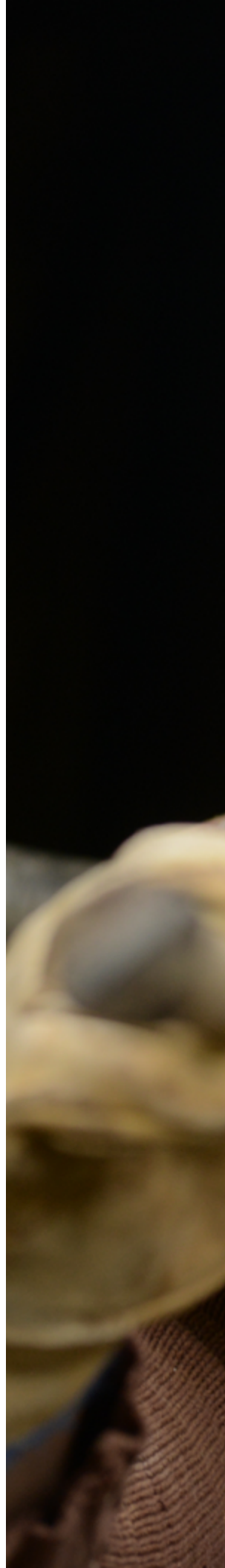
En tal sentido, una de las formas más efectivas para transformar visiones e intereses diversos, en un contexto de alto grado de polarización, es propiciar espacios de “diálogo multiactor efectivo”, que involucren a los diversos actores, en los diferentes niveles y dimensiones. Se parte del principio de que ninguna “tensión” es unidimensional o tiene un solo nivel de complejidad y las mejores soluciones son aquellas en las que participan y se relacionan todos los actores involucrados.

Estos actores deben optar por asumir un rol, en el que la “representación” de su grupo de interés da paso a la “expresión” (de dicho grupo de interés) de puntos de vista, aspiraciones, intereses, concepciones y formas de captar la realidad, relacionarse, tomar decisiones y actuar. Además, en este tipo de diálogo es relevante que desde esa “expresión” se opte por buscar y explorar la construcción de consensos y de soluciones que permitan encontrar caminos de transformación y tramitación de visiones divergentes, e incluso, opuestas.

En el diálogo multiactor efectivo se trata de convocar a los actores con capacidad de argumentación, debate y diálogo, en la mira de propiciar experiencias de encuentro que permitan analizar a fondo los temas en cuestión, aclararlos mediante datos, cifras, experiencias, buenas prácticas y diálogo, debate y construcción de consensos.

Este tipo de diálogo busca soluciones, construye acuerdos mediante el consenso e incluso busca poner en claro aquellos aspectos en los cuales no hay cercanía o no es posible la construcción de consenso; se trata de “acordar sobre aquello en lo que no se está de acuerdo”, para dimensionar las distancias o aproximaciones respecto de los temas más álgidos. En este tipo de diálogo, la búsqueda de consensos privilegia la búsqueda de soluciones. No se rehúye el debate conceptual ni la reflexión sobre causas o efectos, sino que justamente a partir de un análisis riguroso sobre las problemáticas, se prioriza la búsqueda de soluciones. El diálogo multiactor efectivo tiene alta vocación de incidencia y de transformación.

ESTE TIPO DE DIÁLOGO ENTRE OPUESTOS RESULTA ESTIMULANTE PARA LA REFLEXIÓN, LA CREATIVIDAD Y LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA, PORQUE ROMPE CON LAS LÓGICAS ENDOGÁMICAS.





Diálogo estratégico para la construcción de acuerdos

Existen dos tipos de diálogo: para la negociación y el estratégico. El primero es utilizado generalmente en situaciones críticas de conflicto con el fin de llegar a una negociación de intereses que permita, de un lado, procesar y tramitar las tensiones y evitar así que se abra paso a la polarización y la violencia, y, de otro, encontrar soluciones —al menos de corto plazo— que reduzcan el tono del antagonismo. El *diálogo para la negociación* opera en situaciones de alta tensión entre los actores en torno a una situación específica y busca encontrar una solución conciliadora que evite el escalamiento de los antagonismos y satisfaga los intereses de las partes. Por lo general se construye teniendo como referencia modelos de “poder-suma-cero”, en los cuales el consenso implica ganancias y pérdidas para ambas partes, bajo el supuesto de que lo conseguido como logro por un actor puede significar una pérdida para los otros actores.

La segunda modalidad es el *diálogo estratégico*. A diferencia del anterior, su característica principal es la búsqueda de consensos de mediano y largo plazos, que pueden orientar la conducta de las partes

involucradas, en la medida en que cada una de ellas considera que el acuerdo logrado la beneficia. No parte necesariamente del desarrollo de conflictos específicos, aunque sí tiene como punto de partida la existencia de desacuerdos y puntos de vista divergentes entre diferentes actores sobre una cuestión en particular.

El diálogo estratégico no busca negociar intereses, sino generar confianzas mutuas para la construcción de acuerdos de utilidad para las partes e, incluso, para otros actores de la sociedad. Su producto final es la formulación de visiones compartidas sobre asuntos de trascendencia para las partes, que además pueden alimentar la deliberación pública y la toma de decisiones de los diferentes actores, incluido el Estado. Este tipo de diálogo es de carácter “agonístico” (reconocimiento del “otro” como adversario, no como enemigo) y opera bajo un modelo de “poder-suma-positiva” (gana-gana).

Algunos principios que inspiran el diálogo estratégico son los siguientes:

DIÁLOGO CON RESULTADOS

El diálogo y la colaboración es la condición de éxito de un mundo donde múltiples actores reclaman participar e incidir en las decisiones que los afectan. En la sociedad vertical que caracterizó por siglos la convivencia social, la acción colectiva fue dirigida a través de un estilo de mando y control. Esta, sin embargo, es crecientemente percibida como inefectiva. Las redes de información y comunicación han facilitado el encuentro de muchos, lo que les da poder para hacer sentir su punto de vista ante cualquier decisión, pública o privada.

La sociedad se ha complejizado y por ello requiere de nuevas instituciones y prácticas que den cuenta de la existencia de múltiples actores con capacidad para representar sus intereses. Las instituciones deben ser más inclusivas, fundándose en la participación simétrica e incidente de los diversos intereses; así logran comprometer activamente a los distintos actores con los resultados que se persiguen.

Existe un creciente acuerdo en que el camino del diálogo para lograr la colaboración en la búsqueda de fines comunes es el mejor camino para lograr resultados. Sin embargo, este tampoco se ha mostrado como un camino fácil de recorrer.

García, Á. (2018). Diálogo con resultados: lecciones de la experiencia. En Baranda, B. y otros. *El valor del diálogo*. Santiago de Chile: Uqbar Editores, 9.

La mirada de mediano y largo plazos

El diálogo estratégico no solo busca respuestas a problemas del presente. Debe tensionar el presente de cara al futuro, a fin de tener un horizonte de sentido que lo inspire, de modo que las lecturas de la realidad sean holísticas y de largo alcance.

El propósito: construir acuerdos

No se trata solamente de ratificar las diferencias (de intereses, narrativas y cosmovisiones, etcétera). Estas son reales y deben ser tomadas en cuenta como visiones legítimas, pero deben ser a la vez puntos de partida para la construcción del acuerdo a través de la conversación.

Diálogo informado

Las lecturas informadas sobre la realidad constituyen la base del diálogo, el punto de partida, y no solamente ideas u opiniones basadas en creencias sin fundamento factual. Los hechos y su trascendencia deben ser la materia que sustente las opiniones y sirva de punto de partida para la construcción de interpretaciones comunes.

Lo singular y lo universal

Combinar visiones de conjunto con lecturas de lo particular puede ser una fórmula que enriquezca la conversación y permita construir mejores acuerdos. Ni los juicios universales ni el dominio de lo singular deben ser regla dominante en el diálogo. La combinación equilibrada de lo global y lo local, de lo universal y lo particular puede tener frutos positivos para el diálogo.

Diálogo incluyente

Nadie que esté involucrado en el tema de conversación puede ser excluido. El diálogo debe convocar a todos los actores concernidos, sin discriminación alguna.

El diálogo como necesidad

El compromiso de las partes debe estar acompañado de la convicción de cada una de ellas sobre la necesidad de conversar para convivir. Sin esa convicción, los acuerdos resultan frágiles y propensos a desaparecer en circunstancias adversas.

Autenticidad

El diálogo exige a las partes ser auténticas expresar lo que son, sus intereses y convicciones, y, al mismo tiempo, buscar una común empatía que permita los acercamientos y la construcción progresiva de confianza. De lo contrario, la conversación puede ser artificial, engañosa, e incluso, amañada.

El diálogo como herramienta pedagógica

El diálogo es un dispositivo pedagógico que propicia un permanente aprendizaje a los participantes. Cada experiencia se convierte en una fuente de conocimiento, en un activo, cuya acumulación se traduce en la formación de un capital social deliberativo que puede contribuir a la paz y la concordia.

Sostenibilidad

El diálogo y sus resultados deben ser sostenibles. No es un evento, es un proceso permanente de avances y retrocesos entre los participantes, que debe ir acumulando resultados de saldo positivo. Ello le otorga legitimidad y validez como herramienta para la construcción de la paz y el fortalecimiento de la democracia.

Estos principios se adaptan a las realidades de cada contexto y muestran la importancia y las virtudes del diálogo, al mismo tiempo que su complejidad, y constituyen un llamado para tomar en serio las barreras que permanentemente se presentan y tratar de superarlas con el fin de asegurar el resultado final.

Metodología

A continuación, se presenta la metodología que ha ido construyendo el GDIAM para el desarrollo de su discusión y la construcción de consensos.

Convocatoria

Los debates y las reflexiones sobre las temáticas priorizadas por el GDIAM tienen lugar en las sesiones operativas, en las cuales participan los miembros fundadores y quienes por adhesión se integren a la corporación con posterioridad. Con la agenda definida y los documentos preparados por la Dirección Ejecutiva, los miembros del GDIAM deben prepararse para las reuniones. Para evitar asimetrías en la información y en el desarrollo de las discusiones, esta dirección debe asegurar una ruta metodológica con enfoque étnico para los miembros de las comunidades indígenas y afro del GDIAM.

Construcción del diálogo

El diálogo en el GDIAM tiene como fin recoger insumos para la construcción de consensos sobre el diagnóstico y las propuestas relativas a un tema en particular. De ahí que la legitimidad de estas últimas y su potencial como herramienta de incidencia provienen de la diversidad y la calidad de la discusión del grupo que las produjo en su interacción.

Los miembros participan por voluntad propia, a título individual, sin representar a nadie. Expresan, como ya se señaló, las visiones de los distintos grupos de interés. Su participación además es pro-bono, conforme a los estatutos del GDIAM, salvo que, por decisión de la Asamblea General, alguno de ellos ejerza responsabilidades ejecutivas o profesionales.

Bajo el liderazgo y la moderación de la Dirección Ejecutiva, en las sesiones del GDIAM se procura generar un espacio de confianza a partir del acopio y la socialización de información objetiva, transparente, suficiente y oportuna, garantizando simetría en la discusión, con el fin de que el diálogo se desarrolle de manera informada y respetuosa.

Previo acuerdo del grupo, es usual que a las sesiones del GDIAM sean invitados expertos de diferentes disciplinas y sectores para que planteen sus puntos de vista sobre los temas a desarrollar. Son insumos e instrumentos técnicos e independientes que enriquecen el debate.

Reglas de juego

Chatham House Rules

El desarrollo de las discusiones se rige por las *Chatham House Rules*, las cuales garantizan que las personas que participan en las reuniones del GDIAM pueden hacer referencia a los resultados de las conversaciones en el mundo exterior, pero no pueden revelar quién asistió a las sesiones o identificar lo que dijo un individuo específico.

Construir consensos

El Grupo busca construir consensos que no necesariamente implican un acuerdo de cada uno de los miembros alrededor del tema en discusión, sino de un proceso en el cual se resuelven o atenuan las objeciones surgidas. El hecho de que todos los miembros del Grupo acepten y apoyen la misma decisión no quiere decir que todos estén de acuerdo con la totalidad de lo consensuado, un denominador común que sienta la posición del Grupo. De manera excepcional, el Grupo establece como acuerdo que “no hay acuerdo unánime”; en este punto se produce una discusión con el fin de buscar alternativas para atenuar o resolver las objeciones en torno al tema tratado.

Diálogo y debate

Ningún tema se somete a votación. Los acuerdos no se realizan por mayoría simple (la mitad más uno), como tampoco por mayoría calificada (dos terceras partes); se trata de construir acuerdos mediante el diálogo y el debate.

Vocería

Ningún miembro del GDIAM puede hablar en cualquier escenario y en nombre del Grupo sobre temas que no hayan sido discutidos ni consensuados.

Documento guía

Para el desarrollo de los diferentes diálogos del GDIAM, se tiene en cuenta el documento “Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia” (GDIAM, 2016), resultado de la Fase I del trabajo del Grupo, que recoge las discusiones y acuerdos establecidos en esa ocasión.

Elaboración de documentos

Con los insumos producidos en el marco de las distintas discusiones, debates y consensos, la construcción de acuerdos parciales es plasmada en un “documento memoria”, redactado inicialmente por la Secretaría Técnica del Grupo. El texto circula de manera virtual para recibir comentarios de los miembros del GDIAM. Es, por tanto, un documento dinámico, revisado a medida que la conversación avanza, bajo el principio de que “nada está convenido hasta que todo esté acordado”.

Recibidos los comentarios, el equipo técnico trabaja sobre ellos y envía de nuevo el documento, para lo cual se define un tiempo necesario de respuesta por parte del grupo. Aprobado el documento final, se inicia la fase de difusión a los actores relevantes, tanto de los sectores público como privado, la academia y la comunidad.

Incidencia

El GDIAM tiene como propósito buscar consensos para hacer recomendaciones de política pública a las instituciones del Estado y sugerir buenas prácticas para el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, las cuales pueden asegurar que la actividad minera contribuya al desarrollo sostenible e incluyente de Colombia –coherente con la visión del GDIAM: “Minería sí, siempre y cuando sea incluyente, resiliente y competitiva”– y considerando los intereses de las actuales y futuras generaciones. Para tal efecto, el GDIAM tiene vocación de impulsar propuestas sobre la mejor forma de enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que esta actividad genera en beneficio del desarrollo nacional.

En este contexto, el GDIAM ha realizado seguimiento a algunos procesos de diálogo territorial y nacional desarrollados por organizaciones como la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), la Redprodepaz, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y el Plan Buriticá, entre otros.

Así mismo, y debido a que el Grupo establece que estos diálogos deben tener lugar de manera oportuna, incluyente y participativa, considera que por medio de su metodología es posible apoyar estos procesos, con el fin de propiciar espacios de discusión sobre el desarrollo de la actividad, sus impactos positivos y negativos, respetando las distintas miradas y comprendiendo las dinámicas territoriales.

Por otro lado, el GDIAM ha implementado una estrategia de comunicaciones para socializar y debatir sobre los documentos que resultan del consenso con los diferentes actores, –nacionales y territoriales–, relacionados con el desarrollo de la minería, buscando nuevos acuerdos y que las recomendaciones del Grupo sean acogidas. Esta estrategia tiene dos enfoques: en primer lugar, está encaminada a que la opinión pública en general y los líderes de opinión en particular conozcan las propuestas del Grupo; y, en segundo lugar, da a conocer las propuestas del GDIAM a los actores relevantes del sector, especialmente a las autoridades con capacidad de decisión.

De igual forma, el GDIAM promueve espacios de diálogo entre actores relevantes del sector minero, en primera instancia de manera bilateral y, posteriormente, plurilateral. Estos actores pueden ser los empresarios mineros, las comunidades étnicas, los campesinos, las organizaciones sociales y ambientales, la academia, las autoridades étnicas nacionales, regionales y locales, y el Gobierno, entre otros. Los espacios de diálogo se enfocan en los temas relacionados con las propuestas del GDIAM para servir como puente en la discusión inicial y permitir un entendimiento entre los actores, así como propiciar consensos, siempre aplicando la metodología del GDIAM.

UNA
TIPOLOGÍA
PARA LA
MINERÍA
EN COLOMBIA

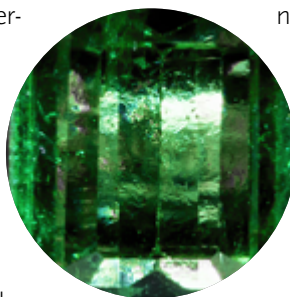


El GDIAM parte de la premisa de que el desarrollo de una minería “incluyente”, “resiliente” y “competitiva” en Colombia requiere diferenciar y definir con claridad los tipos de minería existentes en el país.

La falta de claridad conceptual en las normas mineras, ambientales y penales y en decisiones supranacionales, planes de desarrollo o documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) ha sido una falencia que impide la estructuración acertada de la política pública minera. Por ejemplo, no es justo ni acertado asimilar la actividad extractiva criminal que desarrollan grupos aliados a redes criminales, sin vocación de legalización, con las actividades mineras informales de mineros artesanales y de pequeña escala que no cumplen con la totalidad de las leyes vigentes, aunque tengan vocación de formalización; y, menos aún, con aquellas que sí las cumplen.

El Decreto 1666 de 2016 clasifica la actividad minera en las categorías de subsistencia, pequeña, mediana y gran escala. Los tamaños se derivan de la reglamentación expedida por el Gobierno nacional para todo el ciclo de vida de minas industriales, que incluye las etapas de prospección y exploración, construcción y montaje, explotación, cierre y poscierre. También se usan otros parámetros como la extensión del título minero y los volúmenes de producción anuales para seis grupos de minerales principales: carbón, materiales de construcción, metálicos, no metálicos, metales, y piedras preciosas y semipreciosas².

La minería artesanal, llamada de “subsistencia”, se diferencia de los demás tipos de minería que define el Código de Minas –pequeña, mediana y grande– en cuanto todas las demás utilizan herramientas mecanizadas y procesos industriales, y también requieren de financiamiento de acuerdo con su magnitud. En consecuencia, la tecnología de la mediana y gran minería permite el acceso a yacimientos de mayor profundidad y al movimiento y procesamiento de grandes cantidades de mineral,



lo cual exige una gestión minera, ambiental, laboral y de restauración considerable. En contraste, la capacidad de intervención de la minería artesanal y la pequeña minería está limitada al aprovechamiento de materiales que se encuentran en las vetas más superficiales del subsuelo, en sedimentos poco profundos o en minas subterráneas abandonadas por la minería industrial.

En la minería artesanal de subsistencia tampoco existen de manera diferenciada las etapas del ciclo minero a las cuales hace referencia la clasificación normativa, sino que todas las etapas se surten de manera concurrente, lo que significa que la minería artesanal no se puede reglamentar a partir de los criterios de la minería industrial, sino que requiere de un enfoque diferencial.

El GDIAM propone una tipología básica de la minería, que permite diseñar instrumentos y políticas públicas diferenciadas por tipo de minería según su estatus jurídico. La tipología propuesta cruza las escalas establecidas en el Decreto 1666 de 2016, sobre clasificación de la minería en Colombia, con cinco tipos de minería: artesanal y ancestral, formal, informal, ilegal y extracción ilícita de minerales (Tabla 1).

² Véase artículo 2.2.5.1.5.5, Decreto 1666 de 2016.

TABLA 1 Colombia. Propuesta tipología minera

Tipo	Escala (Decreto 1666/2016) >	Subsistencia	Pequeña	Mediana	Grande
Artesanal y ancestral		X	X		
Formal		X	X	X	X
Informal		X	X		
Ilegal			X	X	X
Extracción ilícita minerales				X	X

Fuente: elaboración propia.

Según esta tipología, la minería de subsistencia puede desarrollarse en la minería ancestral y artesanal, y ser formal o informal, pero normalmente no ilegal, por su naturaleza de oficio tradicional; y además ser víctima o cómplice de la minería ilegal y criminal, especialmente a causa de su condición de vulnerabilidad frente a los actores armados ilegales en los territorios donde se ha arraigado.

La minería formal es aquella conformada por unidades de explotación de tamaño variable, operadas por empresas legalmente constituidas. Esta minería cuenta –o trabaja al amparo de– con un título minero legalmente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional y con licencia ambiental, independientemente de la escala del proyecto, obra o actividad. Este tipo de minería existe en todas las escalas, de subsistencia, pequeña, mediana y grande.

La minería informal, por su parte, existe en las escalas de subsistencia y pequeña minería. Se considera informal porque, aunque tenga vocación de formalización, puede demostrar que no ha logrado regularizarse y formalizarse por factores ajenos a su voluntad y que se explican adelante. Se trata en muchos casos de los llamados “mineros tradicionales”.

La minería ilegal puede tener ocurrencia en pequeña, mediana y gran escala. Se denomina “ilegal” cuando, teniendo opciones de legalizarse, el minero elige mantenerse por fuera de la legalidad. No debe denominarse informal, sino ilegal, a un minero mediano que opera con inversiones de capital importantes, a menos que pueda demostrar que no ha

podido regularizarse, a pesar de sus esfuerzos y por razones ajenas a su voluntad. Se considera que un mediano minero al no regularizar su situación está ejerciendo la minería ilegal, sin que ello lo clasifique automáticamente como criminal.

La actividad que se ha definido como extracción ilícita de minerales opera generalmente a mediana y gran escala. Se configura como ilícita cuando en su financiamiento, operación o comercialización participan grupos armados criminales. En zonas bajo el control de estos grupos es frecuente que los mineros formales e informales de todas las escalas estén sometidos a la extorsión y que las redes de suministro sean controladas por redes criminales (Massé y Munévar, 2017). Ello los convierte en víctimas de la minería criminal. Esta distinción es importante para fines de manejo y diseño de política.

Se debe señalar que en el ámbito de las relaciones entre minería formal de todas las escalas de minería incluyente, mediante contratos y colaboración entre titulares y mineros en proceso de formalización, los cuales deben operar en un contexto de transparencia y equidad.

En los siguientes apartes, el GDIAM ofrece un diagnóstico y unas recomendaciones para el desarrollo de enfoques diferenciales de política pública que incorporen las diversas realidades y desafíos que presenta cada uno de los tipos de minería identificados, lo que permitirá una gestión más adecuada sobre la diversidad minera.

Minería artesanal y ancestral de subsistencia

Diagnóstico

La minería llamada de “subsistencia” es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección a cielo abierto de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas por medios y herramientas manuales, y sin la utilización de ningún tipo mecanizado o maquinaria para su arranque³. Se trata de una actividad artesanal cuya capacidad de extraer y procesar minerales está determinada por la fuerza de trabajo de una persona adulta durante una jornada de trabajo.

La minería artesanal y ancestral de subsistencia está reconocida por la ley y es amparada legalmente. En metales preciosos, los mineros se conocen como barequeros, mazamorreros, chatarreros, y, recientemente, seleccionadores de minerales. Entre ellos, hay muchas mujeres, jóvenes y adultos mayores. Los mineros de subsistencia no requieren trabajar al amparo de un título minero ni de licencia ambiental. Para formalizar su labor deben inscribirse en la alcaldía del municipio donde trabajan y gestionar el RUT; al hacerlo, reciben un certificado de registro en el Sistema de Información Minero y con ello quedan inscritos en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom), lo que les permite vender en el mercado legal de metales preciosos. Están individualmente sujetos a volúmenes pequeños máximos⁴ de acuerdo con el tipo de mineral que producen⁵.

Esta minería tiene especial importancia cultural por su arraigo histórico, ya que constituyó la base de la minería colonial de la Nueva Granada y sentó las bases de buena parte de la cultura de comunidades mineras que persisten en el siglo XXI (Castillo,

2019). La minería de subsistencia es una actividad tradicional que usualmente forma parte de economías familiares diversificadas, cuya pervivencia aumenta la resiliencia de las comunidades en sus territorios, y debe ser apoyada para su acceso a mercados legales, en condiciones justas, en mejores niveles de producción que protejan el medio ambiente y que ofrezcan la posibilidad de modernizarse para aquellos que así lo deseen.

La minería artesanal puede ser de tipo ancestral, cuando es una actividad económica tradicional practicada por miembros de grupos étnicos, y cuando es reconocida como una tradición desarrollada, transmitida y aprendida de las generaciones pasadas de campesinos y mineros en el territorio que habitan. Este tipo de minería se realiza de manera articulada con los sistemas productivos y culturales tradicionales, es decir, en el marco de la diversificación productiva de economías rurales tradicionales. La minería ancestral es un asunto de colectivos y no de individuos, de manera que su reconocimiento implica reconocer a los primeros como “sujetos de derechos”.

La minería ancestral genera derechos consuetudinarios en el acceso a los depósitos por descendencia, adyacencia y precedencia, y en comunidades locales donde no hay un territorio étnico (como tal), pero sí existen ríos en los que tradicionalmente se ha llevado a cabo la minería artesanal de subsistencia, los cuales pueden ser considerados parte del territorio, como el caso de comunidades ribereñas en muchas cuencas de Colombia.

Para algunos líderes del Proceso de Comunidades Negras (PCN), “lo ancestral en la minería no es

3 Artículo 2.2.5.1 del Decreto 1666 de 2016.

4 Resolución 40103/17 sobre minería de subsistencia en metales preciosos: los volúmenes máximos de oro, plata y platino para este tipo de minería son de 35 gramos de oro al mes y 420 gramos al año por persona.

5 En este documento los metales preciosos se tratan con mayor relevancia que otros minerales por el desafío que hoy representa su producción en términos de seguridad pública y de “licencia social” en los territorios.

solo lo relacionado con la tecnología y la escala; es la relación de la actividad con el conjunto del sistema productivo”. Por eso, la minería ancestral, también existe en la pequeña minería, principalmente entre poblaciones afrodescendientes cuyos antepasados, desde tiempos coloniales fueron obligados como esclavos a la extracción de oro y plata formando parte de las cuadrillas mineras. La organización social de la pequeña minería ancestral en estas poblaciones sigue el modelo colonial de cuadrillas, pero los vínculos entre quienes conforman las asociaciones mineras se basan en el parentesco, de manera que las cuadrillas actuales son asociaciones de familiares creadas para extraer los minerales dentro de un territorio colectivo, cuyo beneficio es compartido.

El tipo de relaciones que predomina entre los mineros artesanales y pequeños mineros hace de esta minería una práctica regulada por normas consuetudinarias, que sancionan moralmente comportamientos cuando estos atenten contra los afines, e incluye mecanismos culturales para resolver conflictos vinculados a la minería. Se trata de valores que deben ser preservados y potenciados en tanto convierten este tipo de minería en una práctica sostenible, siempre y cuando no atente gravemente contra el medio ambiente, como tampoco colaborar o se articule a actividades ilícitas.

Esta minería no es vista por los mineros como un negocio que busque acumular riqueza, sino como una actividad cultural y productiva que les permite mantenerse en un territorio o sobrellevar una circunstancia adversa. A veces es transitoria y a veces es una actividad tradicional permanente o estacional, con muy bajos excedentes que no garantizan la sostenibilidad como negocio minero, pero sí puede representar un ingreso fundamental para las personas en condición de más vulnerabilidad, entre ellas muchas mujeres, jóvenes y adultos mayores.

TABLA 2 Reporte nacional mineros subsistencia

(A 28 de agosto de 2019)

Departamento	Barequeros	Chattereros	Otros mineros*
Antioquia	37 769	4 954	578
Bolívar	8 553	0	25
Boyacá	3 852	0	73
Caldas	1 111	426	144
Caquetá	0	0	59
Casanare	0	0	12
Cauca	3 684	117	345
Cesar	0	0	251
Chocó	15 966	2	37
Córdoba	1 401	0	30
Cundinamarca	22	0	118
Guainía	618	0	26
Guaviare	0	0	85
Huila	388	0	203
La Guajira	0	0	114
Magdalena	0	0	7
Meta	29	0	503
Nariño	6 051	0	137
Norte de Santander	1	0	82
Putumayo	14	0	73
Quindío	49	0	166
Risaralda	754	113	181
Santander	66	0	217
Tolima	1 699	0	355
Valle del Cauca	1 052	0	402
Vichada	55	0	10
Subtotales	74 332	5 612	4 233
Total mineros de subsistencia			92 979

* (Arcillas, gravas, arena).

Fuente: elaboración propia con base en información del SI. Minero (2019).

Para muchas mujeres mineras esta actividad representa la posibilidad de educar a sus hijos a través de actividades como el barequeo, la recolección de materiales de construcción, la minería de arcillas y la alfarería artesanal, la selección de minerales en los desechos y desmontes de minas más grandes. Estas actividades son parte integral de la resiliencia de las comunidades en los territorios, especialmente en situaciones de pobreza y adversidad.

La Tabla 2 presenta un resumen sobre la información correspondiente al reporte nacional de mineros de subsistencia del Sistema de Información Minera (SI. Minero), que clasifica por departamento y municipio el número de barequeros, chattereros y otros mineros (arcillas, gravas y arenas).

Recomendaciones de política pública

Las condiciones de legitimidad histórica y cultural de la minería ancestral y artesanal en escala de subsistencia, se reconocen como de tipo formal cuando la extracción y procesamiento de los materiales se lleva a cabo bajo los parámetros que define la legislación; y de tipo informal, cuando la minería artesanal se realiza sin ese requisito. Por lo general, aunque algunos de estos mineros no cumplan con el registro, su realización no implica una violación a la ley, por cuanto la misma se lleva a cabo usualmente en espacios de propiedad pública, produce bajos impactos ambientales y cumple con la condición de no ser mecanizada. Según el Decreto 1666 de 2016, la minería de subsistencia es totalmente artesanal, es decir, no utiliza ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para el arranque del mineral, si bien este puede ser procesado con medios mecanizados.

En otros casos, hay barequeros, mazamorreros y seleccionadores de minerales que frecuentemente tienen acceso al mineral, gracias a que alguna maquinaria lo ha sacado a la superficie. Por ejemplo, en el caso de los barequeros que trabajan solo con bateas en frentes abiertos por retroexcavadoras; o el de los seleccionadores de mineral, o chatarreros, que buscan minerales en la superficie de los desmontes de otros mineros quienes los han extraído de minas subterráneas con el uso de maquinaria; también el uso extensivo de la motobomba de achique o el malacate en el Pacífico para extraer el agua del fondo de un hoyo que por lo demás es trabajado sin maquinaria.

En este sentido la definición del Decreto 1666 de 2016 podría ajustarse a esta realidad, permitiendo a los mineros artesanales ancestrales de subsistencia el uso de equipos básicos como la motobomba de achique y el malacate, y atender a que se logren acuerdos justos entre los mineros mecanizados e industriales, y los artesanales ancestrales de subsistencia.

Enfoque territorial de cadenas de suministro sostenibles para mercados diferenciados

En cada región existe un abanico de actividades económicas alternativas o complementarias a la minera artesanal que deberían ser promovidas de manera estratégica y de acuerdo con las vocaciones de las comunidades y territorios. Este enfoque se basa en una política de inclusión, participación y competitividad territorial, que busca promover el acceso por parte de pequeños productores agrícolas y pequeños mineros responsables y formalizados a mercados diferenciados, en lo cual Colombia es un líder global⁶.

Por ejemplo, es imprescindible promover la diversificación económica con productos agrícolas, ojalá con valor agregado, cuya comercialización esté atada a cadenas productivas sostenibles desde los territorios ricos en minerales hacia mercados locales, regionales y nacionales. La sostenibilidad de estas cadenas productivas depende, en buena parte, de consumidores conscientes y de actores de mercado medianos y grandes de las zonas urbanas, que se comprometan con los pequeños productores locales en el largo plazo. Requiere también de un acompañamiento por parte del Estado, similar a la apuesta de Colombia por los pequeños cafeteros. Refuerza, de otra parte, la autonomía en el acceso a la alimentación de las comunidades que han vivido de la minería tradicional.

Un enfoque de cadenas de suministro para la minería formalizada de pequeña escala, incluso para la minería artesanal ancestral de subsistencia, ofrece incentivos importantes para la formalización, dada la creciente demanda del mercado internacional por minerales éticos y las exigencias de trazabilidad establecidas por la OCDE (2016) para evitar que lleguen al mercado europeo, norteamericano o asiático

6 La Federación de Cafeteros ofrece un modelo ejemplar de promoción de pequeños productores. También en Colombia se creó el primer sistema global de certificación de metales preciosos producidos por mineros de subsistencia (Oro Verde®) y de pequeña escala (Fairmined), y el primer código para garantizar el acceso al mercado legal de metales preciosos provenientes de zonas de conflicto (CRAFT). Más información en <http://www.responsiblemines.org/nuestro-trabajo/estandares-y-certificacion/>

productos minerales en cuya producción, procesamiento o comercialización hayan sido violados los derechos humanos. En este sentido, se propone que, por ejemplo, la institucionalidad que el GDIAM ha recomendado como solución estructural a la informalidad (GDIAM, 2016, pp. 28-29), incluya un capítulo para la promoción de minerales colombianos, artesanales y ancestrales, para el mundo.

Política minera diferencial para la minería ancestral y los territorios étnicos

El Estado está en mora de diseñar políticas públicas diferenciales basadas en un conocimiento actualizado sobre la naturaleza de la minería ancestral en las comunidades indígenas y afrodescendientes. Las respuestas a las siguientes preguntas pueden ayudar a orientar la política del Estado:

- ¿Dónde, cómo y cuáles minerales aprovechan los grupos étnicos?
- ¿Cuál es la situación actual de la titulación minera en territorios étnicos (títulos de terceros, contratos de concesión propios, áreas de reserva especial (ARE), zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras? ¿Cómo se presentan los diversos tipos de minería en esos territorios y cómo se relacionan entre ellos?
- ¿Cuál es el papel de la minería ancestral en los sistemas productivos tradicionales y qué impacto ha tenido la mecanización progresiva en los mineros y mineras ancestrales?
- ¿Cuáles son las principales barreras que enfrentan los grupos étnicos para poder hacer un aprovechamiento sostenible y rentable de sus minerales?
- ¿Qué tipo de apoyo técnico, capacitación y acompañamiento requieren los mineros ancestrales para mejorar las condiciones de tra-

bajo, la gestión ambiental, la gestión empresarial, la productividad y el acceso a mercados legales? ¿Cómo se debe brindar dicho apoyo de manera diferencial para llegar a los mineros de las comunidades?

- ¿Cuál es el impacto social, cultural y ambiental de la minería ilegal asociada con grupos criminales en territorios étnicos, y cuáles riesgos y amenazas representan para la integridad física de las comunidades? ¿Qué papel juega la minería criminal en impedir que los mineros ancestrales puedan hacer un aprovechamiento sostenible de sus minerales?
- ¿Cuáles son los principales conflictos en la relación entre la minería ancestral de los grupos étnicos y la minería industrial de mediana y gran escala?
- ¿Cuáles son las oportunidades para aprovechar en una relación entre la minería ancestral y la gran minería?

Un tema pendiente en el cual es necesario avanzar en crear condiciones para el uso y aprovechamiento sostenible de los minerales en territorios afrodescendientes es la reglamentación del Capítulo V de la Ley 70 de 1993, con el propósito de establecer las reglas aplicables a la minería ancestral y a la minería formal que puedan desarrollar actores externos en territorios colectivos de comunidades negras y en condiciones justas para los propietarios de estos territorios colectivos⁷. Lo mismo debe hacerse para las comunidades indígenas, previo consenso entre estas y la autoridad competente.

A ese respecto, el país ha logrado un avance importante en tanto que en la consulta a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, el Gobierno nacional acordó la inclusión de instrumentos

7 Las organizaciones afrodescendientes ya han propuesto los detalles de esta reglamentación en Garcés, Rosero et ál. (2014).



y procedimientos diferenciales para el desarrollo de la actividad minera por parte de estas comunidades. A continuación, se consignan los acuerdos consagrados en las bases del Plan Nacional de Desarrollo:

- A solicitud de los consejos comunitarios, el Ministerio de Minas y Energía (MME) fortalecerá, de acuerdo con sus competencias, el acompañamiento, y la asesoría técnica y jurídica a los consejos comunitarios cuando estos realicen alianzas empresariales, con el fin de brindar las herramientas y elementos a los consejos para que estos, escojan los mejores socios en un ejercicio autónomo.
- El MME se compromete a diseñar un contrato de concesión para consejos comunitarios de comunidades negras con título colectivo que incluya requisitos, pago de canon diferencial y asistencia técnica, teniendo en cuenta la legislación especial para comunidades negras.
- El MME establecerá un canon superficiario para los contratos de concesión de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, dentro de las zonas mineras, consistente en el 25 % de lo establecido para terceros. Es una concesión diferencial.
- El Gobierno garantiza el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, en el evento de que se promueva la reforma al Código de Minas durante el cuatrienio.
- Garantizar, siempre y cuando estén formalizados, la viabilidad jurídica de afiliación a seguridad social integral del minero tradicional, bajo el amparo del título minero y gestionar ante las administradoras de riesgos laborales (ARL), pública y privadas, el acceso a la afiliación.
- El MME se compromete a crear e implementar un programa de formalización y fomento minero, el cual tendrá un capítulo especial para comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras.

EL ESTADO ESTÁ EN MORA DE DISEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS DIFERENCIALES PARA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES.

- El MME se compromete a apoyar e implementar a través de la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales, del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), de las direcciones de Energía y de Formalización Minera, los procesos de capacitación para la formulación de proyectos minero-energéticos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- El MME se compromete a establecer en el nuevo modelo de formalización y fomento, el cual tendrá un capítulo especial para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, las condiciones para fortalecer las diferentes escalas de la minería, de acuerdo con el Decreto 1666 de 2016.

Propuesta de ajuste institucional para la minería ancestral y artesanal en escala de subsistencia

Desde el punto de vista institucional, el GDIAM propone la creación dentro del Viceministerio de Minas, de una Dirección para la Minería de Subsistencia y de Pequeña Escala, incluida la minería ancestral, que comparten la condición de ser de pequeña minería. Dicha Dirección sería responsable de la atención a estos mineros y debería contar con vasos comunicantes con las entidades encargadas de la inclusión económica y social, de grupos en condición de vulnerabilidad y excluidos de la legalidad (a semejanza de los establecidos por el Departamento para la Prosperidad Social, DPS), así como con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las universidades y organizaciones no gubernamentales de apoyo al minero, para fortalecer procesos de profesionalización y potenciar el trabajo decente⁸ en este sector.

El enfoque social no debe evadir la necesidad de apoyar técnicamente a los mineros y acompañarlos en sus planes de formalización, mejoramiento productivo y comercialización, con el concomitante cumplimiento y mejoramiento laboral y ambiental de la explotación.

El modelo de fomento minero actual deja por fuera a este tipo de minería, por lo que el GDIAM considera que es imprescindible diseñar políticas de protección y de mejoramiento continuo al barqueo y a la selección de minerales, como mineras artesanales ancestrales de las cuales dependen muchas familias en Colombia.

8 Según la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “el trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres”. <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>



Minería formal

Es aquella conformada por unidades de explotación de tamaño variable, operadas por empresas legalmente constituidas. Esta minería se desarrolla normalmente mediante el cumplimiento de las normas en los ámbitos minero, ambiental, fiscal y cambiario, laboral, financiero, de seguridad industrial e higiene. Trabaja al amparo de un título minero legalmente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional y con licencia ambiental, independientemente de la escala del proyecto, obra o actividad.

Se caracteriza por operar con base en los estándares propios de la industria en materia de seguridad industrial, higiene minera y salud ocupacional, gestión ambiental, responsabilidad social, transparencia económica y, en general, por cumplir con sus deberes y obligaciones constitucionales, legales y contractuales. Esto indica que la minería formal, aunque es en gran parte de mediana y grande escala, también existe en la de subsistencia y pequeña escala.



Diagnóstico

Producción minera en Colombia

La Tabla 3 recopila la producción minera por tipo de minerales durante el segundo trimestre de 2019. Las gráficas 1 y 2 ilustran la distribución de la producción de carbón y oro por departamentos.

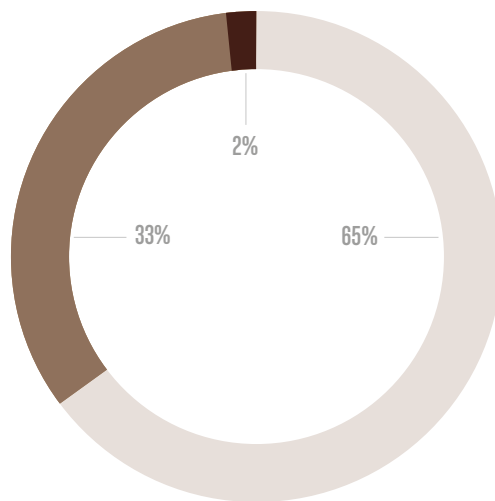
TABLA 3. Colombia: Producción de minerales (II trimestre de 2019)

No.	Clasificación minerales	Mineral	Unidad de medida	Cantidad por mineral
1	Níquel	Níquel	Libras	23 338 151.00
2	Metales preciosos	Oro	Onzas troy	281 622.15
		Plata	Onzas troy	89 059.16
		Platino	Onzas troy	1 707.05
		Bruto	Quilates	162 835.87
3	Esmeraldas	Engastadas	Quilates	0.00
		Talladas	Quilates	48 795.88
		Hierro	Toneladas	159 106.07
4	Hierro	Hierro	Toneladas	159 106.07
5	Sal	Sal	Toneladas	87 162.00
6	Azufre-Yeso-Roca	Azufre	Toneladas	ND*
		Yeso	Toneladas	49 428.77
		Roca fosfórica	Toneladas	16 069.55
7	Carbón	Carbón	Toneladas	18 898 401.06

*ND. No se tiene información sobre producción hasta la fecha. Fuente: ANM, cifras de producción (2019).

GRÁFICA 1. Producción de carbón en Colombia
(Toneladas - II trimestre 2019)
Participación por departamentos

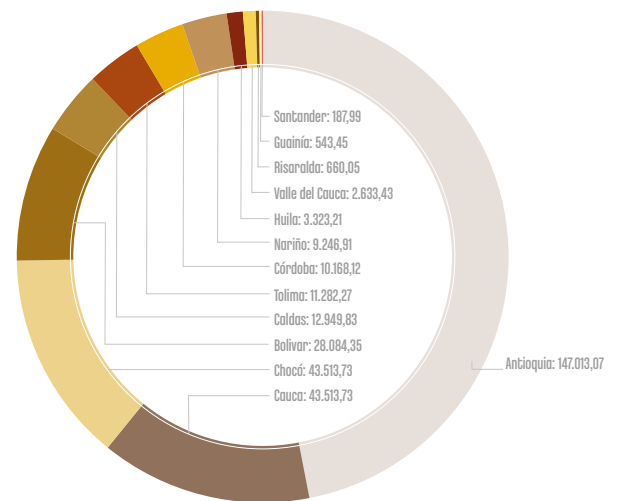
Fuente: elaboración propia con base en ANM (2019).



● Cesar
● La Guajira
● Otros departamentos

GRÁFICA 2. Producción de oro en Colombia
(Onzas troy - II trimestre 2019)
Participación por departamentos

Fuente: elaboración propia con base en ANM (2019).

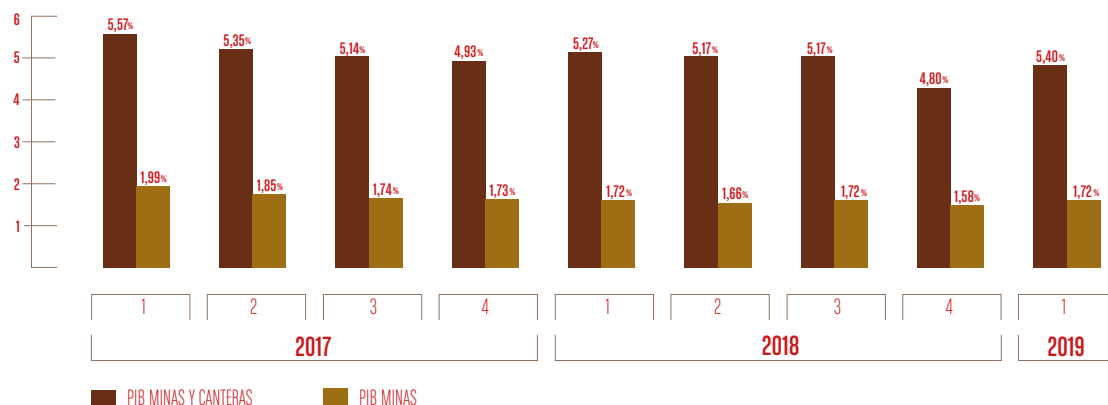


● Antioquia ● Chocó ● Huila ● Santander
● Bolívar ● Córdoba ● Nariño ● Tolima
● Caldas ● Guainía ● Risaralda ● Valle del Cauca

Según la Agencia Nacional de Minería (ANM), el país cuenta con un total de 7538 títulos mineros (información con corte al primer semestre de 2019), de los cuales el 5 % se encuentran en etapa de construcción y montaje, el 6 % de exploración, y el 89 % de explotación (es importante aclarar que a pesar de que el título minero esté en etapa de explotación, no se podrá llevar a cabo dicha actividad sin contar con el instrumento ambiental correspondiente).

GRÁFICA 3. Colombia. Participación sector minero en PIB nacional (%)

* P: cifras provisionales, pr: cifras preliminares. Fuente: DANE y cálculos Dirección de Minería Empresarial, MME.

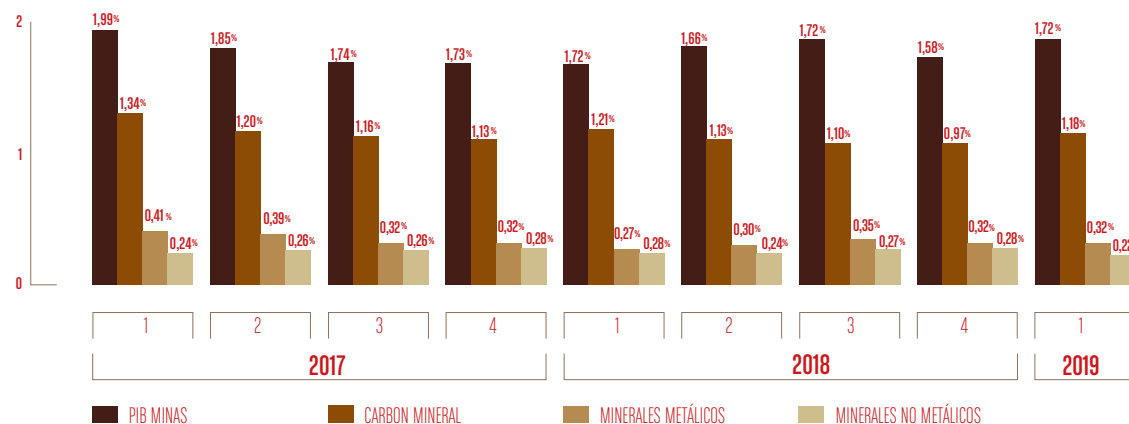


Así mismo, la Dirección de Minería Empresarial del Ministerio de Minas y Energía (MME) en su análisis del comportamiento del PIB minero durante el primer trimestre de 2019, indica que para el primer trimestre de este año el valor del PIB fue de 203,04 billones de pesos, a precios constantes de 2015, presentando un crecimiento de la economía colombiana de 4,79 % y 2,77 % con relación al mismo período de 2017 y 2018, respectivamente, que reportaron un valor de 193,77 y 197,58 billones de pesos; pero registró una caída de 2,29 %, 5,56 % y 13,08 % frente a un valor de 207,81, 215,00 y 233,59 billones de pesos del segundo, tercero y cuarto trimestre de 2018, respectivamente.

La participación de explotación de minas y canteras fue de 5,40 % en el PIB total del primer trimestre de 2019, al llegar a 10,97 billones de pesos, presentando una recuperación de 1,58 %, 1,54 %, 1,81 %, 5,32 % y 2,13 %, con respecto al primero, segundo y tercer trimestre de 2017 y primero y segundo trimestre de 2018, respectivamente, con un valor de 10,80, 10,81, 10,78, 10,42 y 10,74 billones de pesos, pero mostró una caída de 2,19 %, 1,35 % y 2,20 % frente a 11,21, 11,12 y 11,22 billones de pesos del cuarto trimestre de 2017, tercero y cuarto trimestre de 2018, de acuerdo con la nueva metodología establecida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para la valoración del PIB (gráficas 3 y 4).

GRÁFICA 4. Colombia. PIB minero en PIB nacional

* P: cifras provisionales, pr: cifras preliminares. Fuente: DANE y cálculos Dirección de Minería Empresarial, MME.



SEGÚN LA ANM, EL PAÍS CUENTA CON UN TOTAL DE 7538 TÍTULOS MINEROS, DE LOS CUALES EL 5 % SE ENCUENTRA EN ETAPA DE CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE, EL 6 % DE EXPLORACIÓN, Y EL 89 % DE EXPLOTACIÓN.

Oferta y demanda en el sector minero

Según indica la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), como resultado de su proyecto para “Elaborar los modelos nacionales de oferta y demanda, y balance de minerales, analizando los escenarios mineros y estableciendo proyecciones de oferta y demanda de minerales en el corto, mediano y largo plazos a 2035 (diciembre de 2018)”⁹, la minería en Colombia se ha venido desarrollando en un entorno complejo por la existencia de diversos conflictos y tensiones que han dificultado el desarrollo óptimo de su desempeño.

Según el estudio, los siguientes son algunos eventos y cifras que muestran de forma relevante cuáles son las condiciones de este contexto inmediato (Ernst y Young, 2018):

- El PIB minero en el primer trimestre de 2019 tiene una caída de 2,29 %, 5,56 % y 13,08 % frente a un valor de 207,81, 215,00 y 233,59 billones de pesos del segundo, tercero y cuarto trimestre de 2018, respectivamente¹⁰.
- En 2017 la inversión minera apenas superó los 600 millones de dólares en comparación con los 2970 de millones de dólares en 2014.
- La expectativa sobre el resultado de las elecciones presidenciales de 2018 produjo un alto grado de incertidumbre en los inversionistas del sector.
- Se mantienen algunos rezagos del “super ciclo”: altos costos, demanda y precios variables.

Sin embargo, la Asociación Colombiana de Minería (ACM) en su *Boletín Económico Minero* (2019), indica que 2019 fue un año en el cual se recuperó la inversión extranjera (IED), en tanto que hasta el

tercer trimestre, la IED en minería aumentó un 17 % en comparación con el año anterior, hasta los 1505 millones de dólares, cifra que supera la inversión anual de los últimos cuatro años.

De igual forma, el PIB ha regresado a terreno positivo en contraste con las cifras de producción, en las cuales se ha visto un deterioro en el caso del carbón y una recuperación en las cifras de oro, que en el agregado han producido una caída en las ventas externas mineras.

En cuanto a la cifras de producción, la ANM (2019) indicó lo siguiente respecto al segundo trimestre de 2019:

- El carbón registró una disminución en su producción del 4,5 %, al pasar de 19,8 millones de toneladas en el segundo trimestre de 2018 a 18,9 millones en el mismo período de 2019.
- Los menores precios internacionales, las condiciones climáticas en la costa norte y restricciones judiciales son algunos de los factores que afectaron la producción del mineral durante el segundo trimestre de 2019.
- El níquel pasó de 24,9 millones de libras en el segundo trimestre de 2018 a 23,3 en este mismo lapso de 2019, lo que significa una reducción del 6,2 %. Sin embargo, la producción de níquel viene ganando terreno y, si se compara con respecto al trimestre anterior, aumentó un 13,2 %, debido en gran medida a que el precio ha venido recuperándose de manera significativa.
- Respecto al oro, la ANM reportó una caída del 7,2 %, al pasar de 9,4 toneladas en 2018 a 8,7 toneladas en 2019. “En lo referente a la cadena de

9 El documento constituye el cuarto y quinto entregable asociado al proyecto “Elaborar los modelos nacionales de oferta y demanda, y balance de minerales, analizando los escenarios mineros del país y estableciendo proyecciones de oferta y demanda de minerales en el corto, mediano y largo plazos (a 2035). Contexto de la Minería en Colombia”, ejecutado por la Unión Temporal entre EY - Building a Better Working World y John T. Boyd Company para la UPME.

10 Datos actualizados con cifras del primer trimestre de 2019, de la Dirección de Minería Empresarial del MME.

producción y comercialización aurífera, los controles siguen siendo una prioridad para el Gobierno nacional. La meta de la institucionalidad minera es aumentar la producción del metal precioso, pero enmarcado únicamente en la legalidad”, puntualizó la ministra de Minas y Energía.

- Durante este trimestre, los materiales de construcción pasaron de 546.392 m³ a 1.396.308 m³. “Los materiales de construcción son un eje fundamental de la minería que, a su vez, impulsan otros sectores clave para desarrollo del país como la ejecución de proyectos de infraestructura, vivienda y vías; por eso trabajamos de la mano con las empresas del sector para seguir siendo motor de equidad y emprendimiento en las regiones”, expresó la presidenta de la ANM, Silvana Habib Daza.

Sobre lo esperado para 2020, la ACM indicó en su boletín económico minero que la expectativa del sector es alta toda vez que la entrada en vigencia del catastro minero y la definición de algunos trámites ambientales y judiciales pueden impulsar la inversión en exploración minera en el país, así como el desarrollo de nuevos proyectos que permitan movilizar más de tres billones de dólares en inversión y la generación de 35.000 empleos.

Principales retos del sector minero formal

De acuerdo con la publicación de la UPME citada anteriormente (diciembre de 2018), se indica que los principales retos del sector están asociados con:

- La delimitación de zonas según la Ley de Páramos.
- Las consultas previas, las consultas populares y la participación ciudadana.
- El ordenamiento territorial limitado al uso del suelo y los determinantes ambientales, así como falta de coordinación sobre esos aspectos.
- La actualización de los planes de ordenamiento territorial, entendiendo por territorio el suelo y el subsuelo.

- Los altos niveles de ilegalidad o informalidad en la actividad minera.
- La inseguridad física y jurídica.
- La desalineación y descoordinación institucional.
- Los trámites mineros y ambientales atrasados.
- La infraestructura deficiente.
- La conflictividad social y el relacionamiento poco efectivo entre empresas, comunidades y la institucionalidad estatal.
- El bajo involucramiento de las dinámicas económicas locales y encadenamientos productivos.

En este contexto, la UPME señala que teniendo presente que la minería es una actividad de uso del suelo y del subsuelo, uno de los principales retos es desarrollar instrumentos de planeación que incluyan al sector en el ordenamiento territorial y ambiental, de manera que sea posible concertar con los planes de desarrollo municipal y departamental y otros sectores productivos en los territorios.



Aspectos institucionales

Así mismo, el estudio de la UPME indica que en línea con los grandes retos del sector, el Ministerio de Minas y Energía planteó como visión para el año 2025 “contar con un sector minero organizado, legítimo, incluyente y competitivo, generador de desarrollo tanto a nivel regional como nacional, y que sirva de apoyo para el apalancamiento del postconflicto” (Ministerio de Minas y Energía, 2016), lo cual le exigirá disponer de información suficiente y oportuna que permita el desarrollo ordenado del sector, la previsión y prevención de impactos, así como la disposición de herramientas para facilitar el acceso a la información a todos los interesados con un nivel de detalle nacional y territorial.

Colombia ha empezado a trabajar en este sentido, con la adhesión a iniciativas, como la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI), la cual busca que las empresas mineras y el Gobierno publiquen información sobre los recursos de las regalías y tributos que producen las actividades mineras y cómo se utilizan, al permitir que la industria minera actúe con transparencia y mejore la confianza de la sociedad civil y de los inversionistas.

En términos sociales y ambientales, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero de la UPME¹¹ explica la importancia de una coordinación entre las autoridades ambientales y mineras, específicamente en la sinergia en el trámite de otorgar contratos de concesiones mineras y la licencia ambiental. También resalta los conflictos sociales de la minería con las comunidades étnicas y la forma cómo la consulta previa pretende servir de catarsis a distintas problemáticas ajenas a la realidad in-

mediata de los proyectos por consultar (Unidad de Planeación Minero Energética, 2014). Allí se plantean acciones encaminadas a resolver los problemas de coordinación interinstitucional, optimizar la estructura de la industria y disponer de información para soportar el proceso de toma de decisiones.

Un factor importante para el crecimiento del sector, según afirma el estudio de la UPME, está relacionado con el acceso a recursos de crédito y de capital para el financiamiento de sus operaciones; el sector financiero ha sido reacio a otorgar financiamiento porque, en particular, los depósitos mineros no son aceptados como garantía de pago de los empréstitos otorgados. Esto podría iniciar un proceso de cambio debido al ingreso de Colombia en 2018 al Comité Internacional para el Reporte de Recursos y Reservas (CRIRSCO)¹², entidad reconocida a escala mundial y avalada por el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, por su sigla en inglés), que valida el reporte público de los resultados de exploración, recursos y reservas minerales, bajo los requerimientos exigidos por las principales bolsas de valores del mundo (Toronto, Londres, Sídney y Johannesburgo). Esto significa la posibilidad de establecer el valor de un depósito minero de manera confiable, lo que abre las puertas al apalancamiento financiero y al capital de riesgo.

Finalmente, es importante resaltar la falta de diferenciación que existe en el aporte económico que realiza la minería de pequeña escala a la minería formal en el marco nacional. En el proceso de construcción de este diagnóstico, no fue posible encontrar datos diferenciados por escala en el aporte económico de la minería formal en los órdenes nacional, regional y local.

¹¹ Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM), resolución UPME, 0256 de 2014.

¹² <http://mineriaencolombia.anm.gov.co/index.php/es/colombia-ingresa-a-crirSCO>



Recomendaciones de política pública

El GDIAM ha venido identificando los grandes desafíos que enfrentan las empresas mineras en el momento en que se relacionan con los territorios y ha desarrollado una propuesta para afrontar dichos retos. Adicionalmente, en las últimas dos décadas en el campo internacional se han venido consolidando iniciativas técnicas y estratégicas de conducta empresarial, estándares y guías prácticas por diferentes instituciones; por ejemplo, el Consejo Internacional de Minería y Metales, el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD, por su sigla en inglés) y la Corporación Financiera Internacional (IFC, por su sigla en inglés), entre otras.

En esta línea, en su publicación de octubre de 2018, el GDIAM analizó tres tendencias generales en los estándares de relacionamiento territorial de las industrias extractivas: (a) Lo social y los estándares de relacionamiento territorial de las empresas; (b) marcos de referencia para el relacionamiento y el manejo de los impactos sociales; (c) marcos de referencia para la inversión social (GDIAM, 2018, pp. 45-53).

En este contexto, el GDIAM enfatizó en la importancia de destinar parte de la renta generada por el aprovechamiento de los recursos naturales¹³ al fortalecimiento de la gobernanza estatal en todos sus niveles en especial en los ámbitos locales, lo cual permite eliminar el desequilibrio que de entrada existe en el relacionamiento entre una empresa estructurada y definida económicamente, con territorios débiles en términos organizativos y contextos políticos permeados por el clientelismo.

Reviste particular importancia que todo proyecto o acción de inversión social por parte de la empresa considere y se articule con los planes de ordenamiento territorial de las comunidades, los departamentos y los municipios incluyendo un enfoque étnico y diferencial cuando esto corresponda.

De igual manera, el GDIAM comparte la inconveniencia de que la empresa reemplace al Estado en sus obligaciones; el monopolio de la Fuerza Pública, el ejercicio de funciones de soberanía (como la administración de justicia) y la salvaguarda del bien común son los ejes por los que el Estado debe responder de manera estructural y definitiva. Lo ante-

rior no se opone a que, con unas políticas de clara transparencia, el sector privado coadyuve a la institucionalidad pública en actividades que no sean de soberanía nacional a través de mecanismos como las alianzas público privadas (APP), las cuales no solo aplican para la construcción de infraestructura, sino que también pueden ser de órdenes ambiental y social.

En tal sentido, el GDIAM propone:

- Elaborar una guía para el adecuado relacionamiento de las empresas extractivas y su interacción con las entidades públicas que intervienen en el territorio. El GDIAM (2018) recomienda su visión sobre la materia en el capítulo “Relacionamiento territorial de las empresas mineras” (pp. 55-56).
- En un escenario como el colombiano, el buen comportamiento de las empresas mineras en todas las escalas y presentes en el territorio depende tanto del cumplimiento de la legislación como de la adopción, implementación y monitoreo de las buenas prácticas contenidas en los estándares internacionales, para lo cual debe desarrollarse una cultura y un liderazgo empresarial, público y comunitario en este sentido.
- En todo caso, la adopción de dichos estándares debe realizarse en escenarios democráticos tripartitos.
- Igualmente, a la hora de implementar estándares de relacionamiento entre la empresa minera y las comunidades de los territorios, conviene segregar por escala, mineral, zona y fase de la actividad, tal y como se recomienda en el capítulo mencionado.
- Privilegiar la contratación de personal local e invertir en la capacitación requerida para satisfacer las demandas en términos de empleo calificado, bienes y servicios de la empresa.
- En aras de construir confianza, las empresas y el Estado deben proporcionar un acceso público a la información sobre pagos de impuestos y regalías, impactos ambientales, uso del agua, etcétera, de manera transparente y útil (proyecto por proyecto) siguiendo los lineamientos del EITI y las mejores prácticas de la industria.
- La agenda global sobre la inversión social en la minería sigue evolucionando. Algunos temas emergentes que deberían ser adoptados aparecen en el capítulo 3 de esta publicación, en la sección titulada “Relacionamiento territorial de las empresas mineras”.

¹³ La práctica usual de la industria es el 1 % de la ganancia bruta.



Minería informal

Es aquella actividad extractiva que realizan miembros de las comunidades locales mediante trabajos de extracción y de procesamiento de minerales con medios mecánicos, que incumple al menos uno de los requisitos exigidos por la ley, a saber: el título minero vigente o la autorización del titular de la propiedad para explotar en su área, la licencia o plan de manejo ambiental, las normas laborales, de seguridad, de salubridad industrial e higiene minera, la capacidad técnica mínima necesaria según el tipo de mina, o el pago de regalías o de las contraprestaciones económicas exigidas por el aprovechamiento de los recursos naturales.

En Colombia existe un gran número de mineros informales tradicionales que han solicitado títulos mineros o que son parte de un proceso de formalización. En general, esta es una minería de subsistencia, a pequeña y mediana escala, con vocación de formalizarse, que está presente en muchos minerales, que directa e indirectamente genera ingresos a muchos trabajadores y tiene un importante potencial de proporcionar trabajo decente, profesionalización de la fuerza laboral y desarrollo local.

Cabe mencionar aquí una parte de la minería informal aurífera mecanizada de aluvión, con gran capacidad de movimiento de mineral y de destrucción ambiental; estos mineros cuentan con inversiones de capital significativas que están por fuera de la capacidad de los mineros de subsistencia o de pequeña escala (como retroexcavadoras, camiones y dragas medianas). Muchos de estos operadores son mineros informales de las comunidades, quienes evolucionaron hasta ser mineros mecanizados a raíz del alza de los precios del oro de la década pasada (2005-2015), o quienes heredaron de inversionistas foráneos la maquinaria o la forma de trabajo. Trabajan de modo informal, muy destructivo,

pero no están necesariamente atados o controlados por redes criminales. Las solicitudes de formalización de estos mineros quedaron sin piso al caerse el Decreto 933 de 2013 (por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero)¹⁴. Ellos requieren de un enfoque particular para su legalización y formalización.

Diagnóstico

Según el análisis de la caracterización de la pequeña minería realizado por la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, (MME) en los años 2010 y 2011 se realizó el Censo Minero Nacional, mediante el cual se determinó que el 72 % de los títulos mineros eran de pequeña minería; fueron identificadas 14.357 unidades de producción minera (UPM) en 23 departamentos censados, de las cuales 9045, es decir el 63 %, no disponían de título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, lo que implicaba que solo 5312 unidades, es decir el 37 %, trabajaban bajo el amparo de un título.

En este orden y siguiendo la caracterización del ministerio, a partir de 2013, a través de la Dirección de Formalización Minera, se ha venido trabajando en la construcción e implementación del Programa de Formalización Minera, cuyo objetivo se refiere a que las comunidades mineras tradicionales que vienen ejerciendo la actividad a pequeña escala trabajen bajo el amparo de un título minero e instrumento ambiental, en condiciones de formalidad técnica, laboral, ambiental y empresarial. Para ello, el ministerio inició un proceso de caracterización, con el fin de conocer el estado de la actividad minera de pequeña escala en algunas zonas priorizadas del país. Las tablas 4 a 8 y las gráficas 5 a 9 presentan los resultados de dicha caracterización.

14 Suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado- Sección 3 mediante Auto del 20 de abril de 2016 - Artículo 12 de la Ley 1382 de 2010- Establece el marco normativo para estudiar y resolver las solicitudes de formalización radicadas en vigencia de la Ley 1382 de 2010.

TABLA 4. Consolidado nacional UPM caracterizadas nivel nacional (departamento y año)

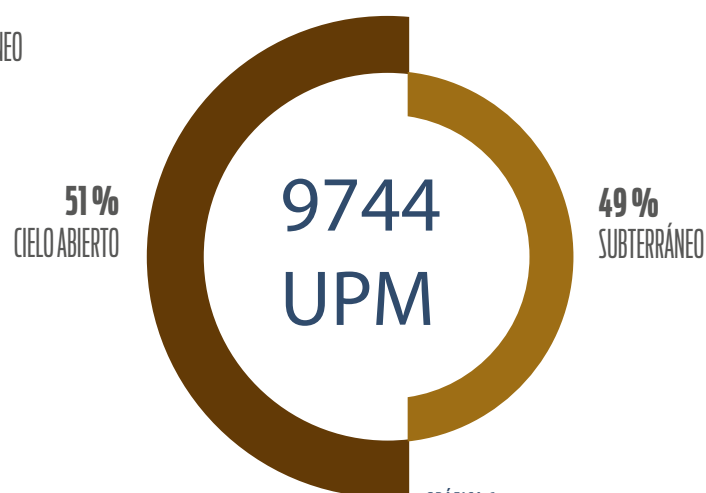
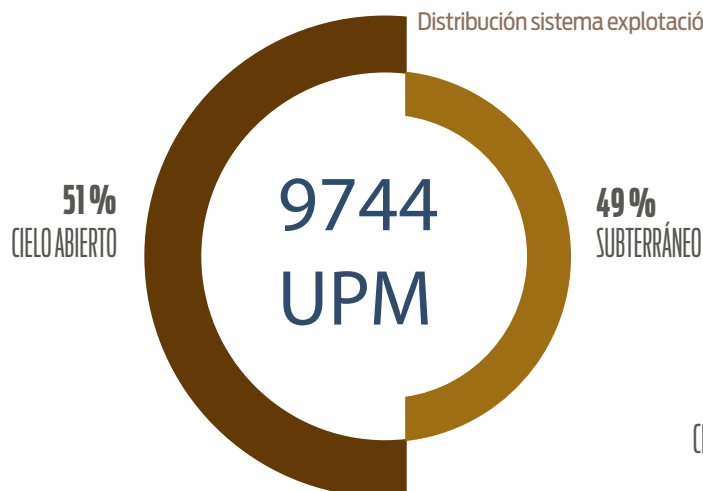
Departamento / Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Bolívar				691		33	724
Boyacá		270	843	226	231	70	1.640
Caldas	19	46	459	298	100	16	938
Cauca			936				936
Chocó	154		27				181
Córdoba	109				29	15	153
Cundinamarca		303	443	69	363	19	1.197
Guainía				21			21
Huila		109		346	81		536
La Guajira		58	84				142
Nariño	186		45	243	123	33	630
Norte de Santander				446	131	30	607
Putumayo					84	14	98
Quindío				110			110
Risaralda			17		148	7	172
Santander	146		115	247	113	25	646
Sucre		183					183
Tolima	149		428				577
Valle del Cauca	75		178				253
Total	838	969	3 575	2 697	1 403	262	9 744

Fuente: MME (2019). "Análisis de la caracterización de la pequeña minería".
Dirección de Formalización Minera. (2019).

TABLA 5. Distribución sistema explotación UPM (departamento)

Departamentos	Sistema de explotación		Total
	Cielo abierto	Subterráneo	
Bolívar	69	661	730
Boyacá	217	1 420	1 637
Caldas	354	578	932
Cauca	791	157	948
Chocó	181		181
Córdoba	103	51	154
Cundinamarca	424	773	1 197
Guainía	21		21
Huila	434	102	536
La Guajira	142		142
Nariño	331	280	611
Norte de Santander	280	336	616
Putumayo	96	2	98
Quindío	97	13	110
Risaralda	70	102	172
Santander	510	136	646
Sucre	183		183
Tolima	483	94	577
Valle del Cauca	198	55	253
Total	4 984	4 760	9 744

Fuente: MME (2019). "Análisis de la caracterización de la pequeña minería".
Dirección de Formalización Minera. (2019).

GRÁFICA 5.Distribución sistema explotación por departamento en **UPM caracterizadas nivel nacional (%)****GRÁFICA 6.**Distribución sistema explotación **UPM por departamento (%)**

Fuente: MME. (2019). "Análisis de la caracterización de la pequeña minería". Dirección de Formalización Minera.

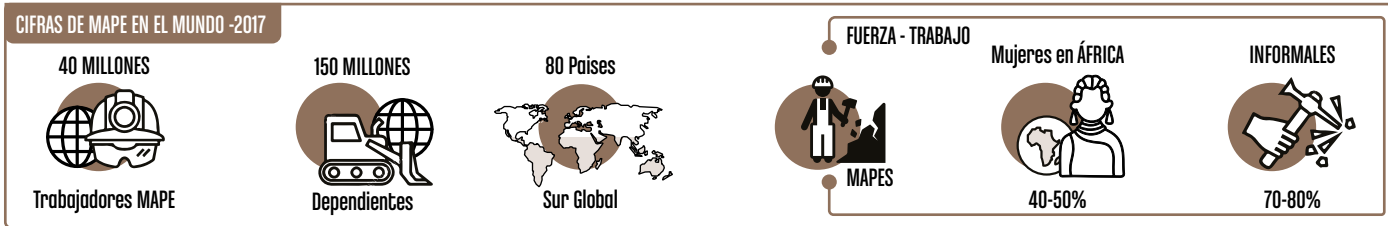


TABLA 6. Legalidad minera UPM (departamento)

Departamento	Con figura jurídica	En solicitud	Sin figura	Total
Bolívar	112		618	730
Boyacá	926	282	429	1637
Caldas	259	204	469	932
Cauca	102	126	720	948
Chocó		10	171	181
Córdoba	21	72	61	154
Cundinamarca	616	214	367	1197
Guainía			21	21
Huila	225	127	184	536
La Guajira		4	138	142
Nariño	125	253	233	611
Norte de Santander	489	68	59	616
Putumayo	24	62	12	98
Quindío	62	1	47	110
Risaralda	62	87	23	172
Santander	322	85	239	646
Sucre	7	3	173	183
Tolima	295	99	183	577
Valle del Cauca	91	95	67	253
Total	3738	1792	4214	9744

Fuente: MME. (2019). "Análisis de la caracterización de la pequeña minería". Dirección de Formalización Minera.

TABLA 7. Minerales explotados UPM (departamento)

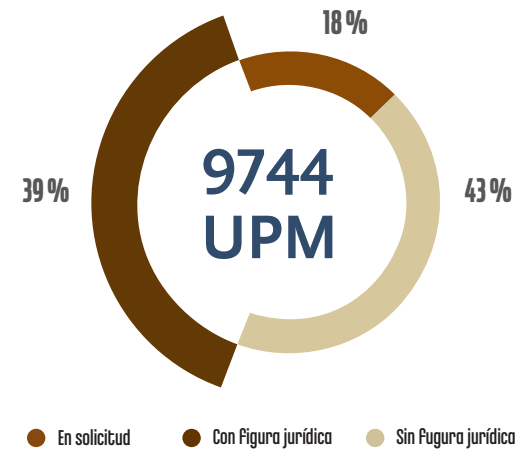
Departamento	Carbón	Materiales construcción	Metales preciosos	Metálicos	No metálicos	Piedras preciosas	Total
Bolívar		30	681	2	17		730
Boyacá	1392	161	1	3	75	5	1637
Caldas		313	601	6	12		932
Cauca	34	674	217		23		948
Chocó		1	180				181
Córdoba	1	69	75		9		154
Cundinamarca	769	425		2	1		1197
Guainía		21					21
Huila	7	416	72	11	30		536
La Guajira		125	3	5	9		142
Nariño		156	454	1			611
Norte de Santander	326	260	12	3	15		616
Putumayo		71	24	1	2		98
Quindío		96	13		1		110
Risaralda	2	57	107	3	3		172
Santander	77	444	66	4	51	4	646
Sucre		28			155		183
Tolima	1	353	186	22	14	1	577
Valle del Cauca	46	144	42	6	15		253
Total	2655	3.844	2734	69	432	10	9744

Fuente: MME. (2009). "Análisis de la caracterización de la pequeña minería". Dirección de Formalización Minera.

GRÁFICA 7

Legalidad minera UPM por departamento (%)

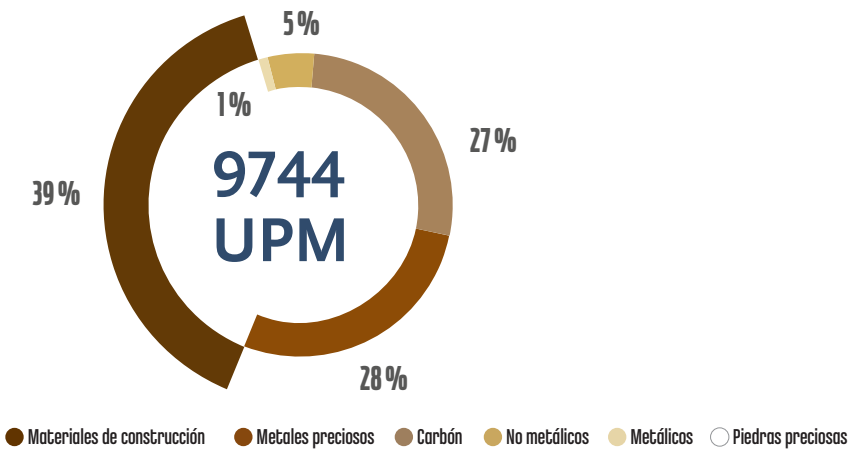
Fuente: MME. "Análisis de la caracterización de la pequeña minería". Dirección de Formalización Minera. 2019.



GRÁFICA 8

Minerales explotados en las UPM por departamentos (%)

Fuente: MME. "Análisis de la caracterización de la pequeña minería". Dirección de Formalización Minera. 2019.



PRODUCCIÓN GLOBAL DE METALES PRECIOSOS DERIVADA DEL MAPE

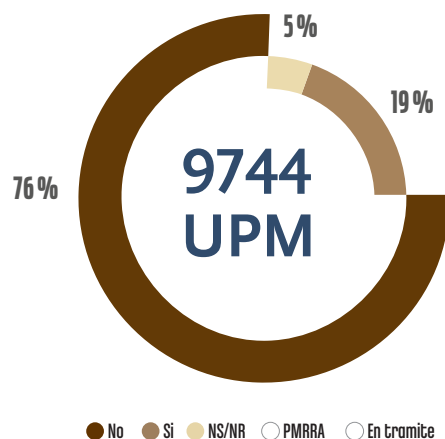
**TABLA 8.** UPM con instrumento ambiental caracterizadas nivel nacional^{*}

Departamento	Sí	En trámite	PMRRA	No	NS/NR	Total
Bolívar	71			659		730
Boyacá	622			997	18	1 637
Caldas	188			723	21	932
Cauca	81			644	223	948
Chocó	1			180		181
Córdoba	13			141		154
Cundinamarca	183	9	30	952	23	1 197
Guainía				20	1	21
Huila	170			363	3	536
La Guajira				142		142
Nariño	66			502	43	611
Norte de Santander	202			358	56	616
Putumayo	3			95		98
Quindío	10			100		110
Risaralda	14			154	4	172
Santander	144			460	42	646
Sucre	8			175		183
Tolima	76			499	2	577
Valle del Cauca	29			201	23	253
Total	1 881	9	30	7 335	459	7 365

Fuente: MME. (2019). "Análisis de la caracterización de la pequeña minería". Dirección de Formalización Minera.

GRÁFICA 9**UPM con instrumento ambiental caracterizadas nivel nacional (%)**

Fuente: MME. "Análisis de la caracterización de la pequeña minería". *
Dirección de Formalización Minera. 2019.



El panorama de la informalidad queda de manifiesto al constatar el bajo porcentaje de UPM que cumplen con la legislación vigente. De las 7365 UPM caracterizadas, solo el 39 % cuentan con una figura jurídica (título minero, contrato de concesión, ARE, etcétera), mientras el 43 % no tienen ningún tipo de figura que respalde el desarrollo de la actividad. En cuanto a los instrumentos ambientales, solo el 19 % de las UPM caracterizadas cuentan con instrumento ambiental, mientras que el 76 % no lo tienen. Por último, el 39 % de los minerales explotados en las UPM corresponde a materiales de construcción, el 28 % a metales preciosos y el 27 % a carbón. Lo anterior en el entendido de que el centro de la coyuntura en la ilegalidad y el manejo desde la política pública en materia de formalización se enfoca en metales preciosos y no en materiales de construcción.

La minería artesanal y a pequeña escala (MAPE) es la gran minería en términos sociales en el mundo. Según estudios internacionales, se estima que en la MAPE trabajan, formal e informalmente, más de 40 millones de personas y que 150 millones más dependen indirectamente de dicha actividad en 80 países del sur global (IGF, 2018)¹⁵ (Gráfica Cifras MAPE Global Pag. 42).

En Colombia, la informalidad en el sector minero se explica por: (a) factores del entorno social, económico, político, institucional y territorial; (b) factores relacionados con los resultados deficientes de los programas de formalización implementados hasta ahora en Colombia; y (c) factores relacionados con las características de los mineros.

* Para información sobre el departamento de Antioquia, remitimos a nuestro documento "Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Antioquia. Experiencia territorial, Capítulo Antioquia. Capítulo 2, caracterización minera en el departamento de Antioquia" (2019, 12-19).
<https://drive.google.com/file/d/1jU3tvWPlzuNb8EGauKrPdhjvXEzsbQY9/view>
Fuente: MME. (2019). "Análisis de la caracterización de la pequeña minería". Dirección de Formalización Minera.

¹⁵ Para más información ver la plataforma DELVE del Banco Mundial y Pact. Disponible en: <https://delvedatabase.org/data>

Factores del entorno

- Débil administración y gestión del sector minero por parte del Estado.
- Ausencia de un enfoque diferenciado de gestión, licenciamiento y titulación por escala y por tipo de minería.
- Histórica debilidad institucional en materia de fiscalización y acompañamiento de la actividad en el ámbito regional (descentralización) que ha profundizado una cultura de informalidad entre los mineros.
- Ausencia de información pertinente, confiable y oportuna y de un sistema de información actualizado y eficiente para el sector minero en aspectos mineros, ambientales, laborales, de seguridad e higiene minera, que identifiquen el alcance y las características de la informalidad en el país.
- Limitado saneamiento de los títulos mineros en cuanto al cumplimiento de las obligaciones mineras, ambientales y de consulta requeridas por la ley.
- Falta de actualización de las cartografías institucionales sobre los procesos sociales con participación de las comunidades.
- Insuficiente infraestructura y de bienes y servicios públicos en las regiones mineras del país, que no permite el crecimiento y la competitividad de la minería de pequeña y mediana escala.
- Complejidad en el terreno para diferenciar los actores de la minería ilegal asociada con redes criminales de los mineros informales de las comunidades, y tomar las acciones a que haya lugar.
- Altos niveles de corrupción en los territorios asociados a la explotación.
- Falta de alternativas productivas en los territorios que generen ingresos comparables con la minería de metales preciosos.
- Falta de estrategia pública de respuesta rápida a situaciones de “fiebre de oro”. En el sector aurífero, el alza en los precios del oro entre 2005 y 2015 fue un factor fundamental de la expansión de la minería informal y de la vinculación de grupos criminales

a la extracción ilícita de minerales, mientras que el Estado tardó mucho en reaccionar a este cambio rápido en el sector minero.

- Ausencia del Estado de muchas zonas mineras controladas por grupos armados ilegales facilitó la continuada violación de derechos humanos (como el comercio sexual y el trabajo forzoso), mientras persiste la extorsión a mineros informales, negocios locales y comunidades.
- Desplazamiento de miles de personas producto de la violencia armada, para las cuales la minería de subsistencia se convirtió en un ingreso de sobrevivencia.
- Destrucción de suelos agrícolas, de pastoreo y de bosques por parte de la descontrolada actividad de la minería criminal, lo cual obligó a muchos campesinos a volverse mineros de tiempo completo.
- Exigencia del Estado de que para comercializar metales preciosos se debe tener cuenta bancaria.
- Escasa o ninguna vinculación de la banca comercial con la minería principalmente debido al reglamento que hoy tienen que aplicar los bancos para evitar el lavado de activos, con la consecuente exclusión de la pequeña minería formal de programas de la banca comercial (no pueden abrir cuentas bancarias o se las cierran y les retienen los pagos de clientes internacionales en moneda extranjera).
- Carencia de líneas de créditos especiales para el desarrollo de la actividad minera a pequeña escala y de un mecanismo que les permita obtener ingresos de su trabajo, es decir, comercializar los minerales durante el proceso de formalización.
- Dificultades para tener acceso legal a explosivos para mineros en lugares alejados de Bogotá, lo cual obliga a los mineros a comprar y vender en el mercado ilegal, encareciendo costos y participando de canales por fuera de la legalidad.
- Altos costos de la formalización de la fuerza laboral.
- Ausencia de una fuente de ingresos mínima durante el proceso de formalización que retenga al minero en el proceso.



Factores relacionados con los resultados deficientes de los programas de formalización implementados en Colombia¹⁶

- Vulnerabilidad, descoordinación y discontinuidad de las entidades relacionadas con el proceso de formalización, tanto en lo nacional como en lo territorial.
- Demora de trámites gubernamentales en los procesos de legalización y titulación minera.
- Falta de aplicación de un enfoque diferencial y de las normas especiales concebidas para las comunidades étnicas.
- Insuficientes recursos para atender debidamente las necesidades del sector minero informal en proceso de formalización.
- Poco acompañamiento del Estado a los mineros en sus territorios para acceder a la formalidad.
- Ausencia de áreas disponibles para la formalización de la minería de pequeña escala, debido al otorgamiento de grandes concesiones de exploración en zonas de minería tradicional e informal de pequeña escala.
- Inadecuados o insuficientes mecanismos de resolución de conflictos entre explotadores tradicionales informales y titulares de los contratos de concesión.
- Ausencia de instrumentos legales para asegurar que la devolución de áreas por parte de grandes titulares o cesión de áreas en títulos de reconocimiento de propiedad privada (RPP) se pudieran adjudicar a mineros en procesos de formalización.
- Altas barreras técnicas y de costos de ingreso a la formalización: por ejemplo, los términos de referencia de la licencia ambiental no diferenciada para pequeños productores.
- Falta de implementación en la práctica de un enfoque progresivo en el proceso de formalización.
- Falta de pedagogía e información sobre los beneficios de la formalidad.
- Requisitos y trámites confusos para acceder al proceso de formalización.
- Ausencia de esquemas de incentivos que estimulen la formalización; de estudios de exploración, acompañamiento en la elaboración de los programas de trabajos y obras (PTO) y el plan de manejo ambiental (PMA); de capacitación técnica, laboral y ambiental, acceso a explosivos, a mercados legales, a créditos y a bancarización.



¹⁶ Ministerio de Minas y Energía (2013) y Echavarría, Cristina (2015).

Factores relacionados con las características de los mineros

Entre estos factores, que han impedido la consolidación de minería informal a pequeña escala, como una minería formal cumplidora de las exigencias mínimas de una actividad minera responsable y sostenible, se encuentran:

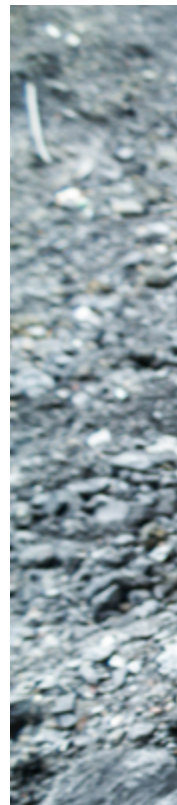
- Bajos niveles de escolaridad.
- Bajos niveles de organización asociativa y empresarial.
- Bajos niveles de tecnificación e innovación en procesos productivos relevantes para la competitividad y productividad de la actividad minera.
- Bajos niveles de conocimiento de los mineros sobre temas normativos, técnicos, ambientales, empresariales y laborales.
- Escasez de esquemas asociativos consolidados y representativos de la minería de pequeña escala en el sector minero. Allí donde se han consolidado cooperativas o asociaciones, es evidente el avance en formalización y productividad.
- Precariedad en acceso a capacitación y tecnologías limpias, libres de mercurio.
- Precariedad en acceso a mercados legales y justos, para lograr el mejoramiento productivo.
- Baja capacidad financiera para cubrir los costos de los estudios y trámites para acceder a la formalización. La extracción de oro es desarrollada en ocasiones por personas que buscan fortuna rápida sin un proyecto de largo plazo ni compromiso con el territorio, o que son desplazados por conflictos y su única opción de sobrevivencia es la minería.
- Ubicación en lugares remotos, desatendidos por el Estado y bajo el control de grupos armados ilegales.

En conclusión, la regulación minera colombiana (Ley 685 de 2001) se estructuró pensando en la mediana y gran minería, por lo cual hasta hace poco al

pequeño minero se le exigió cumplir con los mismos requisitos que a la mediana y gran minería, lo cual indujo a la informalidad a muchos mineros de subsistencia y de pequeña escala. Se asume, además, que la pequeña minería cumple con las mismas fases que la mediana o la grande, a saber: prospección, exploración, construcción y montaje, producción, cierre y poscierre.

La naturaleza de la pequeña minería es diferente: se trata de una oportunidad económica basada en una realidad geológica que permite a la población de bajos recursos extraer minerales con métodos de explotación simplificados. Por tanto, tiene su propia lógica: por ejemplo, no existe una etapa de exploración o de construcción y montaje, separada de la explotación o del cierre, principalmente porque el minero ancestral de subsistencia y el pequeño minero no cuentan con acceso a financiamiento para hacer estudios de exploración, y porque según el precio de los metales, los desechos y los desmontes abandonados suelen ser trabajados de nuevo cuando los precios suben. La ineficiencia en la exploración y la ausencia de sistemas de procesamiento mineral eficientes, activan un círculo vicioso que no permite ni la ubicación precisa de los minerales, ni el cierre de mina definitivo, creando impactos ambientales complejos que se podrían evitar y mitigar con asesoría y apoyo integral.

Otro de los retos que debe atender el explotador minero corresponde al cumplimiento de la normatividad ambiental, la obtención de permisos ambientales y de la licencia ambiental del proyecto. En la Resolución 546 de 2017 de la ANM sobre ARE se indica, en el artículo 22, la obligación de tramitar la licencia ambiental y establece un plazo máximo de seis meses para que el titular allegue al expediente la radicación de la solicitud de licencia ambiental ante la autoridad competente, e indica que hasta tanto obtenga la licencia debe cumplir con la normatividad ambiental.





Sin embargo, en la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, el Gobierno estableció el Artículo 22. La licencia ambiental temporal para la formalización minera”, indica que:

Las actividades de explotación minera que pretendan obtener su título minero bajo el marco normativo de la formalización de minería tradicional o en virtud de la formalización que ocurra con posterioridad a las declaratorias y delimitaciones de áreas de reserva especial o que pretendan ser cobijadas a través de alguno de los mecanismos para la formalización bajo el amparo de un título minero en la pequeña minería, deberán tramitar y obtener licencia ambiental temporal para la formalización minera (...).

Por otro lado, la legislación también exige que quien tenga un Rucom debe disponer de una cuenta bancaria, pero ni el Banco Agrario ni la banca comercial se quieren comprometer con la inclusión de los mineros, dados los estrictos controles de lavado de activos impuestos al sistema bancario en la actualidad. Los bancos comerciales están cerrando las cuentas de los mineros y reteniendo los pagos

recibidos en moneda extranjera por ventas legales. La dificultad de acceso a crédito para los pequeños mineros los ha llevado históricamente a depender de sus compradores para conseguir anticipos que les permitan avanzar en las labores mineras, con la desventaja de que quedan sometidos al sistema del endeude y a que los precios a veces injustos que esos mismos compradores les quieran imponerle a la hora de vender. También la falta de financiamiento para la minería ha creado un vacío por donde se han colado los financiadores atados a redes criminales, ahondando condiciones de sometimiento de los mineros informales a los grupos armados ilegales.

Si bien la informalidad permite evadir los costos de la legalidad, tales como las prestaciones sociales, la seguridad laboral, el pago de impuestos y el trámite de licencias y permisos, también trae muchas dificultades: implica estar sometidos a comprar explosivos en el mercado ilegal a precios exorbitantes, no recibir precios justos en la comercialización y estar sujetos a la incertidumbre permanente. En consecuencia, la mayor parte de los mineros informales estarían dispuestos a formalizarse bajo condiciones adecuadas a su capacidad.

Recomendaciones de política pública

Las políticas que el Estado debe plantear a los problemas relacionados con la minería tradicional de pequeña escala informal han de ofrecer soluciones diferenciadas para ir reduciendo la informalidad de acuerdo con los tipos de materiales explotados y fortalecer las alternativas productivas que ofrece cada territorio. Por tanto, el foco debe ser una política pública con énfasis social y productivo y no la represión ni la criminalización del minero informal.

Desde la política pública es importante diferenciar entre la minería informal con vocación de formalización y aquella sin vocación de formalización. La regularización conlleva un proceso de transformación basado en el cumplimiento progresivo y diferencial de las normas, a partir de la posibilidad de tener acceso a trabajar al amparo de un título legal. Algunos indicadores de proceso pueden ser utilizados para diferenciar la minería informal con vocación de formalización, de la minería ilegal sin vocación de formalización¹⁷:

- El minero puede demostrar que ha solicitado título minero o se ha acogido a algunas de las figuras de formalización que ha ofrecido el Gobierno, y puede explicar el proceso y sus resultados.
- Puede demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por mejorar su desempeño ambiental, por ejemplo, articulándose a programas y proyectos de eliminación del uso de mercurio o a programas de reforestación, y estableciendo actividades de mejoramiento de la gestión del agua, los suelos, el aire, o los desechos.
- En cuanto a normas laborales, puede demostrar que ha eliminado el trabajo infantil¹⁸, que los

trabajadores están siendo progresivamente cubiertos por seguros de salud, pensión y riesgos profesionales y que tienen contratos legales.

- En cuanto a seguridad e higiene minera, los trabajadores usan equipos de protección personal y reciben capacitación en seguridad e higiene minera, identifican los riesgos de su actividad e implementan acciones para su control y eliminación.
- El minero paga los impuestos y regalías en el municipio productor.

Las rutas de legalización más comunes hoy son los subcontratos de formalización para mineros informales que operan dentro del título de un tercero y las áreas de reserva especial (ARE) para comunidades mineras. Estas últimas ofrecen las condiciones más favorables para la formalización de la minería informal, si bien para las ARE debe aún precisarse un instrumento de manejo ambiental diferenciado y apropiado, y al mismo tiempo debe permitirse la comercialización legal de minerales como única manera de que el minero pueda obtener ingresos para reinvertir en planes de cumplimiento atados al proceso de formalización.

Algunos mineros informales han desistido de formalizarse por lo engorroso y costoso de los procesos de formalización o simplemente no tienen vocación de formalización, pero no por eso pueden asimilarse a la minería criminal. Las opciones para mineros informales sin vocación de formalización solo pueden ser: formalizarse, reconvertirse o cerrar la operación. Sin embargo, para que puedan legalizarse es claro que el Estado debe proporcionar áreas mineras y un ecosistema de apoyo técnico, legal, ambiental, de formación y financiero que les permita realmente acceder al proceso de

¹⁷ Véase en el apartado siguiente la caracterización de la minería ilegal.

¹⁸ La OIT contempla la minería como una de “las peores formas de trabajo infantil”.

<https://www.ilo.org/ipec/Campaignadvocacy/Youthinaction/C182-Youth-orientated/worstforms/lang-es/index.htm>

LOS MINEROS INFORMALES CUENTAN CON INVERSIONES DE CAPITAL SIGNIFICATIVAS QUE ESTÁN POR FUERA DE LA CAPACIDAD DE LOS MINEROS DE SUBSISTENCIA O DE PEQUEÑA ESCALA.

formalización¹⁹. En ausencia de estas condiciones no puede llamarse ilegal, seguirá siendo un minero tradicional informal con vocación de formalización, pero sin posibilidades de hacerlo.

La formalización debe entenderse como un proceso que comienza con el permiso legal de operar una unidad de producción minera al amparo de un título propio o contratado de un concesionario o titular minero, o en alianza con estos, pero que se completa con el proceso de adopción de los estándares técnicos, ambientales, laborales y de comercialización del producto.

Para facilitar la creación de dicho ecosistema el GDIAM sugiere llevar a cabo las siguientes acciones:

Creación de una ventanilla única de trámites para los mineros en proceso de formalización

El GDIAM propone elaborar un inventario de trámites para racionalizar el proceso de formalización y evitar que los requerimientos exigidos sigan siendo un incentivo para la informalidad. El primer paso para ello es determinar los costos en los cuales incurre un productor minero que inicie la trayectoria hacia la formalización. A partir de esta información, el Estado debe diseñar un plan de acción para optimizar trámites y propiciar las sinergias institucionales que permitan la formalización más efectiva posible para el pequeño minero.

De manera paralela, las autoridades competentes deben establecer mecanismos que orienten a los mineros informales mediante la asesoría y el acompañamiento (diferente al tramitador), que podría surgir de acuerdos de cooperación con universidades (facultades de Derecho, Ingeniería de Minas, Ingeniería Ambiental, Sociología, Adminis-

tración, etcétera) bajo la modalidad de pasantías remuneradas. El apoyo a los mineros debe hacerse en el territorio, por lo cual es necesario que el Estado fortalezca su presencia en las zonas mineras a través de las autoridades mineras, ambientales y las que haya lugar.

Así mismo, el Servicio Geológico Colombiano podría identificar áreas mineralizadas adecuadas para su explotación por parte de mineros de pequeña escala, y la autoridad minera contar con un banco de áreas adecuadas para la formalización. Ello debe articularse adecuadamente con el ordenamiento del territorio y de las regiones, con proyección a mediano y largo plazos, especialmente para el caso de las regiones Amazónica y Pacífica, y zonas de páramo, tanto por su fragilidad ecosistémica, por los compromisos internacionales suscritos en cuanto a conservación de bosques, como porque la mayor parte de ellas se encuentran habitadas por comunidades indígenas y negras, las cuales tienen formas y costumbres particulares de intervención en sus territorios, además de que estos son propiedad colectiva y cuentan con especial protección constitucional.

Focalización y progresividad de los procesos de formalización (metodología Anspe)

Resulta fundamental que el Estado concentre sus esfuerzos en promover iniciativas más eficaces para la formalización de la actividad minera en Colombia. Para tal efecto, se propone la elaboración a corto plazo de un plan estructurado de formalización por tipo de minero con “dimensiones” y “logros” por alcanzar, para lo cual deben considerarse también las condiciones particulares y dinámicas de los diferentes minerales explotados, esto es del

¹⁹ Para crear un sector minero incluyente, resiliente y competitivo el Estado debe mejorar los incentivos para la formalización, que induzcan el fortalecimiento técnico y organizativo y mejoras en los procesos productivos, ambientales, laborales y comerciales de la minería de subsistencia y de pequeña escala. Así mismo es fundamental crear condiciones de acceso a bancarización y crédito para que los mineros puedan ejercer el derecho al trabajo y contribuir a mejorar la competitividad del sector con soluciones estructurales que atiendan efectivamente al proceso de formalización de la minería en Colombia.

carbón, oro, materiales de construcción, entendiendo sus lógicas, mercados, dinámica, a fin de diseñar procedimientos ajustados a su realidad. Dicha metodología, que sería similar a la que utiliza la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe), permitiría definir a quién formalizar y cuáles son los aspectos prioritarios para su formalización, con el fin de lograr el objetivo estratégico de “promover” la formalización del minero informal tradicional a pequeña escala, de modo progresivo.

Las dimensiones de la intervención deben ser construidas juntamente con la comunidad por intervenir para que las acciones de la política pública estén alineadas con sus necesidades y capacidades. Para tal fin, es indispensable contar con una instancia en la cual participen los distintos actores involucrados para validar y evaluar la política de formalización, en especial los pequeños mineros tradicionales y los actores de las regiones donde se desarrollen estos planes.

Enfoque diferencial para pequeños mineros tradicionales en cuanto a los requisitos para acceder a la formalización: requerimientos progresivos del cumplimiento de obligaciones

Las autoridades mineras y ambientales han establecido *guías ambientales* que son de obligatorio cumplimiento y que facilitan la implementación de medidas de manejo en los proyectos mineros, con acciones de bajo costo para minimizar los impactos. Dichas guías están disponibles en los enlaces de las autoridades mineras y ambientales. Se estima que con su cumplimiento el explotador debe estar cumpliendo con los parámetros legales de vertimientos, emisiones y principales impactos y los debe haber prevenido, mitigado, corregido o compensado.

En cualquier evento se debe surtir el trámite de obtención de permisos y licencias ambientales para regularizar o formalizar la actividad minera, los que han sido considerados como limitantes



por la complejidad del trámite. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha elaborado términos de referencia genéricos que aplican a proyectos de diferente escala frente a los cuales las corporaciones autónomas regionales (CAR), que son las autoridades para proyectos de pequeña y mediana escala, deben ajustarlos a los tamaños de las explotaciones y especificidades de los proyectos y del entorno; esto ha sido una limitante, pues algunas autoridades ambientales no han hecho los ajustes y establecen términos de referencia con requerimientos muy altos que dificultan la obtención de licencias por parte de los pequeños mineros, por lo que el GDIAM considera que es necesario que las autoridades ajusten los *TDR a las realidades de los proyectos, a los tipos de explotación y a las condiciones ambientales del territorio.*

LAS OPCIONES PARA MINEROS INFORMALES SIN VOCACIÓN DE FORMALIZACIÓN SOLO PUEDEN SER: FORMALIZARSE, RECONVERTIRSE O CERRAR LA OPERACIÓN.

Otro aspecto que puede facilitar la formalización y el cumplimiento de compromisos ambientales disminuyendo los costos de los estudios para los pequeños mineros se refiere a que en las ARE sean los *institutos de investigación ambiental* los que realicen los levantamientos ambientales de línea base y estos sean los que se incorporen en las solicitudes de licencia ambiental. La economía de escala que se lograría con ello -evitar la redundancia de información ambiental, caracterizar ambientalmente áreas extensas- permitiría a su vez planear adecuadamente el territorio y evaluar las zonas en las cuales se pueda o no desarrollar la actividad y trazar los lineamientos mínimos para ello. Para que esto sea posible, debe existir una articulación entre las *autoridades* mineras que delimitan y autorizan estas áreas, las autoridades ambientales y los institutos de investigación ambiental desarrollen estas líneas de base; además, es necesario asignar los recursos que permitan cumplir con la función indicada, los cuales deben provenir de las regalías mineras.

En efecto, es preciso diseñar *sendas de inclusión* que sean coherentes con el “camino hacia la formalización”. Es claro que el minero a pequeña escala, por más deseos que tenga de ser un actor totalmente formal, no dispone de las herramientas, los recursos ni el ecosistema (sin hablar de la proximidad con el Estado) para poder cumplir de manera inmediata con las obligaciones emanadas de su condición.

El Estado deberá controlar, vigilar y exigir la progresividad en el cumplimiento de las obligaciones del pequeño minero en camino a la formalización, pues claramente uno de los obstáculos para lograrla es precisamente el requerimiento de cumplir inmediatamente con todas las obligaciones, cuando las mismas deben tener una senda de incorporación correspondiente con el grado de formalización del minero.

Por la misma razón, el Estado debe valorar quiénes están cumpliendo con sus compromisos y quiénes no, de manera que se verifique claramente lo que se denomina “vocación de formalización”, la cual requiere necesariamente una reglamentación, para que quien no cumpla sea considerado claramente “ilegal” por la entidad correspondiente, siempre que se demuestre que existen las condiciones para formalizarse. En este enfoque progresivo juega un papel muy importante la auditoría pedagógica, en lugar de represiva, por ejemplo, acompañando al minero a elaborar su plan de mejoramiento, a implementarlo y a monitorearlo.

El uso de “comparendos pedagógicos” puede ser parte del esquema de progresividad, y el acceso a bancarización, crédito, explosivos, mercados legales, asesoría y capacitación, incentivos efectivos para poder cumplir.

En esta medida, el pago de regalías, por ejemplo, debe corresponder a una ruta en la cual se vaya incorporando porcentualmente el gravamen hasta que la condición del minero y su trabajo de formalización le generen las posibilidades y los flujos de ingresos necesarios para cumplir con este en su totalidad.



EL GDIAM PROPONE ELABORAR UN INVENTARIO DE TRÁMITES PARA RACIONALIZAR EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN Y EVITAR QUE LOS REQUERIMIENTOS EXIGIDOS SIGAN SIENDO UN INCENTIVO PARA LA INFORMALIDAD.

La misma incorporación gradual es necesaria en el cumplimiento de las demás obligaciones; estas deben ir llenándose con base en un recorrido y unos hitos señalados claramente en los planes de mejoramiento y formalización. Por supuesto, el cumplimiento de esos plazos y condiciones serán prueba de la realidad del compromiso o “vocación” del minero para incorporarse a la formalidad y, de igual manera, su incumplimiento injustificado será prueba de su “vocación de ilegalidad”.

Claro es, por supuesto, que ciertas obligaciones, especialmente algunas de tipo medioambiental y de seguridad industrial, lo mismo que aquellas relacionadas con el respeto a los derechos fundamentales, deberán ser incorporadas de inmediato. Este es el caso, por ejemplo, de la eliminación del trabajo infantil, obligación en la que no cabe aplicar gradualidad alguna.

Si bien el GDIAM apoya la eliminación del uso de mercurio en la minería aurífera de pequeña escala como un objetivo importante, entiende que su completa e inmediata eliminación no es una condición realista sin un adecuado proceso de transición. Para poderlo lograr, los pequeños mineros requieren de apoyo técnico y financiero que les permita implementar tecnologías de procesamiento mineral libres de mercurio, las cuales son muy costosas y requieren de la reorganización del proceso minero. Para la eliminación gradual de mercurio, y evitar la criminalización de los pequeños mineros tradicionales, el Anexo C del Convenio de Minamata sobre la eliminación del mercurio, propone unas acciones prioritarias, al pedir que dichos mineros eliminen: (a) la amalgamación completa de la mena (un proceso gravimétrico, libre de mercurio, debe preceder a la amalgamación), (b) la quema al aire libre de amalgama y el procesamiento al aire libre de amalgama (el uso de retortas es obligatorio), (c) la quema de amalgama en áreas residenciales,

y (d) la cianuración de sedimentos, mineral o relaves-colas a los cuales se ha adicionado mercurio sin primero haberlo recuperado. Se estima que con estas acciones se reducirían en buena parte las emisiones de mercurio provenientes de la minería aurífera. El

GDIAM apoya un proceso de transición que podría contemplar estas acciones prioritarias.

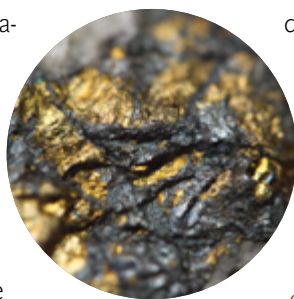
Finalmente, la eliminación del mercurio en la MAPE de oro representa una oportunidad para el fortalecimiento organizativo y productivo de la minería tradicional, formal e informal.

Capacitación del recurso humano en proceso de formalización

A corto plazo, el GDIAM considera fundamental asegurar la difusión, comprensión e implementación (acompañamiento) de los programas de capacitación del recurso humano en temas normativos, técnicos, ambientales, empresariales, comerciales y laborales, en aspectos relacionados con el cumplimiento del marco legal y en lo referente al seguimiento de los estándares de seguridad industrial adaptados a los agentes productivos. Por su parte, el SENA podría cumplir una pertinente labor mediante la profesionalización de jóvenes mineros en temas técnico-mineros y ambientales, de salud, seguridad e higiene minera y desarrollo administrativo y empresarial. Estos procesos deben tener en cuenta también la participación de mujeres mineras.

Implementación de tecnologías que aumenten la eficiencia en la recuperación del mineral y reduzcan sus impactos ambientales

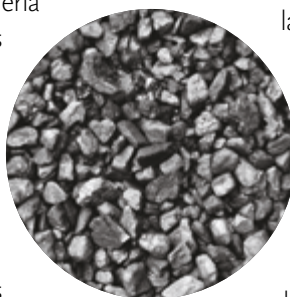
El mejoramiento en la recuperación de valores y el acceso a mercados justos son los mejores incentivos y los principales instrumentos para la transformación tecnológica hacia una pequeña minería más limpia, cuyos minerales accedan a cadenas de suministros responsables y trazables. Ello requiere de acceso a crédito, conocimiento, capacitación, profesionalización de la fuerza laboral y disponi-



bilidad de áreas viables para titular a la pequeña minería, así como la facilitación del entorno jurídico para consolidar alianzas equilibradas, viables y transparentes entre mineros informales y titulares de la gran minería.

La innovación en la pequeña minería comprende aspectos técnicos mineros y ambientales, de desarrollo organizativo y fortalecimiento empresarial, de desarrollo social y de mercados. El Estado debe fomentar la innovación en todos estos ámbitos con el fin de lograr mayores niveles de productividad y competitividad, con miras a disminuir el impacto ambiental, mejorar la salud e higiene minera, eliminar el trabajo infantil minero y contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades mineras tradicionales.

Los “modelos demostrativos”, basados en tecnologías apropiadas al contexto, deben siempre garantizar una mejor recuperación de minerales para que sean adoptados. Colombia tiene experiencias propias como los centros minero-ambientales que fueron manejados por las CAR, como Corponariño; o el más reciente de ellos, inaugurado en El Bagre (Antioquia) por la empresa Mineros S. A. en asocio con el SENA. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) implementó los modelos demostrativos en el “Proyecto aplicación de tecnologías apropiadas en el beneficio y fundición de oro en pequeña escala en Ecuador, Perú y Colombia”.



Las principales innovaciones para la transformación han tenido lugar desde la certificación de la minería de subsistencia y de pequeña escala de oro para mercados diferenciados. Por ejemplo, la Alianza por la Minería Responsable (ARM) desarrolló el “Código para la mitigación de riesgos en la minería artesanal y de pequeña escala”, formando cadenas transparentes y legales (CRAFT²⁰), alineado con la debida diligencia de la OCDE para minerales provenientes de zonas de conflicto y de alto riesgo, como un primer escalón en un proceso de certificación ética que podría llevar a la certificación Fairmined²¹ o Fairtrade²².

Por su parte, el Gobierno suizo y las grandes refinerías vienen adelantando el Programa BGI (Iniciativa de Oro Responsable²³) para garantizar que el oro proveniente de la MAPE cumpla con los requisitos de las grandes refinadoras. Los sistemas de certificación voluntaria fortalecen los procesos de formalización y logran mejorar el desempeño empresarial, organizativo, técnico, ambiental, laboral y comercial del sector MAPE, mientras que en algunos casos reconocen premios adicionales para los productores responsables, los cuales constituyen iniciativas importantes para los mineros.

Mejoramiento de las condiciones de inclusión financiera y acceso a créditos para incentivar la formalización

El acceso a bancarización y crédito, a mercados justos para la venta de minerales y a servicios de asesoría y capacitación es un incentivo poderoso para que los mineros persistan en la formalización.

20 www.craftmines.org

21 <https://www.fairmined.org/es/>

22 <http://www.fairgold.org>

23 <http://cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco-proyectos-en-curso/proyectos-empresas-competitivas/oro-limpio-y-responsable/descripcion>

EL ESTADO DEBE FOMENTAR LA INNOVACIÓN CON EL FIN DE LOGRAR MAYORES NIVELES DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD.

El Estado debe considerar establecer mecanismos trazables que faciliten la compra de metales preciosos a precios justos en los municipios con actividad minera tradicional y desde allí acompañar y promover procesos de transformación y formalización de la pequeña minería tradicional.

En todo caso, el Estado debe garantizar una fuente mínima de ingreso legal a los mineros en proceso de formalización que estén genuinamente comprometidos a llevarlo a cabo, con la finalidad de evitar su deserción hacia fuentes ilegítimas mientras dicho proceso concluye, y que puedan contribuir a los costos que conlleva la misma. Ello puede hacerlo viabilizando de manera prioritaria estrategias de inclusión financiera y bancarización de los mineros se debe hacer por parte del Estado para que puedan abrir y mantener cuentas bancarias para pagos de nómina, transacciones comerciales, exportaciones de metales preciosos e ingreso legal de pagos en divisas extranjeras.

El GDIAM recomienda que el Gobierno busque soluciones efectivas en el corto plazo para que la MAPE pueda utilizar los sistemas bancarios que le exige la ley, a riesgo de que las ventas de oro legal se vayan al mercado informal e ilegal, y que los mineros formalizados, e incluso certificados, no puedan ejercer su derecho al trabajo de manera legal. De otra parte, y frente a las barreras que enfrentan los mineros de la MAPE para vender su producto en el mercado legal, se sugiere explorar la viabilidad de utilizar mecanismos innovadores como los sistemas *blockchain*²⁴ para las transacciones y la trazabilidad en el mercado del oro.

Establecimiento de alianzas sociales público-privadas para la formalización

La inclusión de mineros informales tradicionales que laboran en áreas de terceros mediante contratos con el titular es una de las estrategias del Estado para formalizar a los pequeños mineros. Estas alianzas pueden facilitar la formalización; su desarrollo efectivo se fundamenta en la reglamentación integral de los subcontratos de formalización previstos en la Ley 1658 de 2013. Dicho instrumento permite a los pequeños mineros que, a la fecha de expedición de la mencionada ley se encuentren adelantando actividades de explotación dentro de áreas otorgadas a un tercero mediante título minero, con previa autorización de la autoridad minera competente, suscribir subcontratos de formalización minera con el titular del área. Dichos contratos deben obedecer a unos principios mínimos de convivencia, transparencia y equidad conforme a las mejores prácticas internacionales y con el acompañamiento de la autoridad minera.

Adicionalmente, es conveniente facilitar la cesión de áreas en manos de la gran minería a la pequeña con vocación de formalización. En este caso, la extracción del mineral se efectúa en zonas delimitadas por la gran empresa y el mineral se entrega para ser procesado en la planta de la compañía, ajustándose al plan de manejo ambiental aprobado por la CAR respectiva. Igualmente podría pensarse en establecer plantas limpias de procesamiento, libres de mercurio, bajo la administración de los mineros organizados, con acompañamiento del Estado y de la empresa. En ambos modelos la autoridad minera debe garantizar la transparencia en el avalúo del contenido de oro en el mineral que entrega el minero, para garantizar el mantenimiento de la confianza entre las partes.

24 <https://www.forbes.com/sites/jaxjacobsen/2019/03/22/can-blockchain-apps-ensure-a-responsible-mineral-supply-chain/>

Por último, se proponen compensaciones ambientales obligatorias mediante el desarrollo de proyectos forestales y agrícolas en *alianza entre los titulares y las organizaciones de la comunidad minera a pequeña escala*.

En suma, el Estado debe facilitar la inclusión progresiva de los diversos tipos de mineros informales tradicionales mediante planes de formalización viables y diferenciados de acuerdo con la naturaleza de las minas, las regiones donde operan y el ordenamiento territorial, que permitan el acceso a títulos mineros, licencias y permisos ambientales, inclusión financiera, crédito, capacitación técnica y ocupacional, asesoría y mercados legales en condiciones justas y transparentes.

Infraestructura mínima

El GDIAM considera que un paso fundamental para la consolidación de las pequeñas y medianas empresas es la conexión de estas con los principales centros productivos y comerciales del país y del mundo, en condiciones de seguridad. Por ello el Estado debe priorizar el fortalecimiento de la red terciaria y secundaria y la conectividad, especialmente en zonas afectadas por el conflicto y la explotación ilícita de minerales. Es importante considerar que, en ciertas áreas, el Chocó, por ejemplo, las vías terciarias son fluviales, por lo que se requiere una gestión pública para hacer más eficaz este mecanismo de comunicación e interconexión.

Solución estructural para aumentar la viabilidad y la sostenibilidad de la pequeña y mediana minería

Los cuellos de botella para acceder a la formalización ofrecen oportunidades importantes que se pueden convertir en incentivos. Se sugiere la creación de una institución o empresa que realice las siguientes acciones para aumentar la viabilidad y sostenibilidad de la pequeña minería tradicional, incluyendo a los mineros informales en vía de formalización y a los mineros formalizados:

- Apoyar la *titulación de áreas apropiadas* para la pequeña minería y proveer los mecanismos y herramientas para su uso y aprovechamiento responsable (por ejemplo, las ARE).
- Establecer áreas que, por su importancia ambiental, tradición ancestral, extensa cobertura boscosa, biodiversidad, alta conflictividad, baja presencia estatal, sea conveniente manejar con *modelos de baja intensidad y niveles selectivos de mecanización*, mediante programas de explotación diferenciada dirigida a mercados verdes.
- Apoyar la *organización y el desarrollo empresarial* de los mineros tradicionales.
- Proveer *capacitación técnica* para apoyar los planes de mejoramiento acordados con mineros organizados.
- Apoyar el acceso de los mineros organizados a *información y apoyo geológico* brindándoles acceso a los resultados de prospección del Servicio Geológico Nacional o a mapas geológicos de áreas descartadas por gran minería.
- Establecer *tecnologías limpias y eficientes* que garanticen una mejor recuperación de metales en el procesamiento.
- Brindar *capacitación* en materia de salud, higiene y seguridad industrial, y gestión ambiental, de acuerdo con la legislación nacional y con el contexto ecológico.
- Implementar un *enfoque diferencial* en sus servicios que considere aspectos étnico-territoriales y de género.
- Proporcionar *acceso al crédito* y apoyar la inclusión financiera de los mineros.
- Constituir un poder de *compra y de comercialización* de los minerales de sus afiliados en los mercados locales, nacionales y globales.
- Establecer *plantas de beneficio y de fundición* con tecnologías limpias y eficientes, manejadas por mineros organizados o por alianzas público-privadas que incluyan a los mineros.

- Facilitar el *acceso a explosivos* y a capacitación y certificación técnica, en el manejo de explosivos y perforación, etcétera.
- Promover el acceso de los pequeños mineros a *sistemas voluntarios de certificación* para mercados diferenciados y ser un operador registrado para cadenas de suministro trazables, responsables y certificadas.
- Fomentar *alianzas* entre los pequeños mineros y de estos últimos con los medianos y grandes, con el fin de alcanzar economías de escala para procesamiento y comercialización de minerales e introducir avances tecnológicos.
- Promover la *profesionalización* y el desarrollo permanente de todos los trabajadores mineros, incluidas las mujeres y los jóvenes.
- Promover una *minería incluyente* con mujeres y adultos mayores y responsable con las comunidades y el medio ambiente.
- Funcionar como modelo de *financiamiento autosostenible*, tipo negocio de inversión social, es decir, en el cual el propósito del negocio sea generar impactos sociales y ambientales positivos para las comunidades.
- Crear *mecanismos de cobertura de riesgos* y *fondos de estabilización* para evitar que los ciclos de precios se conviertan en un obstáculo para el desarrollo de esta actividad.

Si bien la propuesta está muy centrada en metales preciosos, puede analizarse la conveniencia y necesidad de ir incluyendo otros metales y minerales. Dicho lo anterior, el esquema de atención al pequeño minero debe incluir incentivos para que este se asocie y así evolucione hacia otras escalas de producción que le permitan realizar de manera autónoma una minería con los estándares requeridos. Por ejemplo, atar el otorgamiento de crédito, apoyo técnico y oportunidades de profesionalización de los mineros a la progresividad en el cumplimiento de las obligaciones del proceso de formalización y del plan de mejoramiento.





Por último, cabe señalar que para garantizar su correcto funcionamiento y evitar un fracaso institucional, dicha empresa deberá contar con un gobierno corporativo fuerte y moderno que la blinde contra presiones políticas y sociales que la puedan desviar del cumplimiento de los objetivos institucionales ya descritos. Para esto es deseable que se promueva entusiasmo en entidades multilaterales, que aporten no solo capital, sino que participen en su junta directiva y exijan la definición y práctica de elementos de buen gobierno corporativo. Para asegurar la pertinencia y adecuación de sus servicios a la realidad de los mineros, los pequeños mineros también deben tener representación en su junta directiva. De esta manera se podrá proteger a esta entidad de prácticas que fueron comunes en la institucionalidad minera en el pasado, cuando sus ímpetus empresariales fueron obstaculizados por la intromisión en su operación de intereses particulares y políticos.

En este contexto y atendiendo a la propuesta del GDIAM, el Gobierno nacional indicó en las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Un pacto por Colombia, un pacto por la equidad”²⁵, que el Ministerio de Minas y Energía (MME) “fijará las políticas encaminadas al desarrollo de una pequeña y mediana minería rentable financieramente,

sostenible ambientalmente, con responsabilidad social y con altos estándares de seguridad minera”; y “evaluará la creación de una institución, organización o empresa con el fin de asegurar la viabilidad y sostenibilidad de la pequeña y mediana minería; (...) e incluirá el diseño de mecanismos de comercialización de minerales para la minería de subsistencia y de pequeña y mediana escala, basados en buenas prácticas de la trazabilidad de la cadena”. Actualmente, el ministerio se encuentra trabajando en la construcción de un nuevo modelo de fomento minero para Colombia que incluya un esquema de comercialización de minerales.

Cabe indicar que la minería artesanal ancestral de subsistencia quedó excluida del modelo de fomento minero aprobado por el Gobierno actual. El GDIAM considera que es necesario crear políticas y mecanismos de protección del sector en situación de más vulnerabilidad de la minería para garantizar condiciones dignas de trabajo y comercialización. Este sector es importante no solamente por su magnitud social (según el registro del Rucom enunciado anteriormente, al 28 de agosto de 2019 habían registrados 92.979 mineros de subsistencia), sino también por el volumen de su producción de oro (60 %)²⁶.

²⁵ Por otro lado, en la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, el gobierno estableció el “Artículo 325. Trámite solicitudes de formalización de minería tradicional”, según el cual “las personas naturales, grupos o asociaciones que presentaron solicitud de formalización de minería tradicional hasta el 10 de mayo de 2013 ante la autoridad minera competente y que a la fecha de promulgación de esta ley se encuentran vigentes y en área libre, continuarán su trámite con el fin de verificar la viabilidad técnica del desarrollo del proyecto minero de pequeña minería. Si la solicitud no se encuentra en área libre esta se rechazará salvo lo dispuesto en el inciso tercero del presente artículo. En caso de que la superposición sea parcial se procederá a los recortes respectivos. La autoridad minera resolverá estas solicitudes en el término de un (1) año contado a partir de la viabilidad técnica de la solicitud (...). De igual forma, definió en el artículo 326 sobre requisitos diferenciales para contrato de concesión minera, que “El Gobierno nacional definirá los requisitos diferenciales para el otorgamiento del contrato de concesión a los mineros de pequeña escala, beneficiarios de devolución de área y comunidades étnicas. Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los términos de referencia diferenciales para la elaboración del estudio de impacto ambiental requerido para el licenciamiento ambiental a estos proyectos mineros.

Los mineros de pequeña escala, los beneficiarios de devolución de áreas y las comunidades étnicas una vez suscriban el contrato de concesión minera, contarán con un acompañamiento técnico integral y serán objeto de fiscalización diferencial (...). Actualmente, el gobierno está en proceso de reglamentación de los dos artículos.

²⁶ Comunicación de la Dirección de Formalización (enero de 2020).



Minería ilegal

A diferencia de la informal, la minería ilegal es la mecanizada, sin vocación de formalización, que no dispone del correspondiente título minero vigente o de la autorización del titular de la propiedad en la cual se realiza y que, además, no cumple con al menos uno de los requisitos exigidos por la ley, a saber: la licencia ambiental; las normas laborales y ambientales, de seguridad o de salubridad industrial; la capacidad técnica necesaria, o el pago de regalías o de las contraprestaciones económicas exigidas para el aprovechamiento de los recursos naturales.

Este tipo de minería tiene un trato único, en la órbita del Código de Minas (Ley 685 de 2001) en el Capítulo XVII, sobre exploración y explotación ilícita de minerales. En este sentido, la minería ilegal sin vocación de formalizarse, no deberá tener ningún otro trato distinto al estipulado en los artículos 159, 160, 161, 162, 163 y 164²⁷ del capítulo señalado.

En este contexto, el GDIAM hace un llamado a que, en el momento de diferenciar este tipo de minería y aplicar las medidas del Código de Minas,

se realice la debida diligencia focalizada en el marco de las realidades de contexto del desarrollo de la actividad, según los indicadores de proceso que se pueden utilizar para diferenciar a la minería artesanal ancestral de subsistencia y a la minería informal tradicional con vocación de formalización, de la minería ilegal sin vocación de formalización, tal y como se señalará más adelante.



²⁷ Artículo 159. Exploración y explotación ilícita. La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

Artículo 160. Aprovechamiento ilícito. El aprovechamiento ilícito de recursos mineros consiste en el beneficio, comercio o adquisición, a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero. En estos casos el agente será penalizado de conformidad con lo establecido en el artículo 244 del Código Penal, exceptuando lo previsto en este Código para la minería de barequeo.

Artículo 161. Decomiso. Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la autoridad penal que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de barequeo.

Artículo 162. No expedición de títulos. La autoridad judicial que hubiere impuesto sanción a una persona por los delitos de aprovechamiento ilícito y exploración o explotación ilícita de yacimientos mineros comunicará la sentencia en firme a la autoridad minera nacional para los efectos del artículo siguiente.

Artículo 163. Inhabilidad especial. Quien haya sido condenado por aprovechamiento ilícito o por exploración o explotación ilícita de recursos minerales quedará inhabilitado para obtener concesiones mineras por un término de cinco (5) años. Esta pena accesoria será impuesta por el juez en la sentencia.

Artículo 164. Aviso a las autoridades. Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde del lugar y éste, previa comprobación de la situación denunciada procederá al decomiso de los minerales extraídos y a poner los hechos en conocimiento de la autoridad minera, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.

Extracción ilícita de minerales (EIM)

Es aquella que adelanta actividades extractivas para obtener rentas destinadas a acciones delictivas o criminales o que usa medios criminales para desarrollar la actividad minera. Estas actividades están presentes específicamente en la minería de oro y platino.

Estos operadores están estrechamente articulados con redes criminales internacionales de lavado de activos y tráfico de armas y personas. Detentan una gran capacidad de inversión de capital en maquinaria pesada y liquidez para la compra de metales preciosos, lo que ha llevado a una gran destrucción ambiental y descomposición sociocultural en sus zonas de operación.

Según las comunidades afrocolombianas Echavarría y Cabrera (2015, pp. 131-185), utilizan los mismos métodos del narcotráfico: su *modus operandi* frente a las autoridades y las comunidades, y se basa en la intimidación, el soborno y la corrupción. No tienen vocación de formalización; sin embargo, al igual que el narcotráfico, han desarrollado múltiples mecanismos para el lavado de dineros provenientes de su actividad ilícita al insertarlos de manera efectiva en la economía formal (Giraldo y Muñoz, 2012).

En Colombia la responsabilidad por este tipo de operaciones es competencia de la Policía Nacional (PN). El MME no tiene responsabilidad, salvo ayudar a la PN a diferenciar en los territorios los diversos tipos de minería.

La estrategia para ejercer control efectivo sobre la EIM corresponde a acciones de interdicción de los sitios de extracción, la confiscación de minerales que no puedan demostrar su trazabilidad, aunado a un mayor control de toda la cadena de suministros y de comercialización, buscando su exclusión de todos los mercados legales, así como la extinción de dominio de todo activo o propiedad que sea utilizado de alguna manera para facilitar esas actividades.

Es de mencionar que en el territorio mismo se pueden observar procesos de simbiosis-hibridación entre diversos tipos de minería; por ejemplo, el acceso al mineral por parte de los mineros de subsistencia depende con frecuencia de frentes operados por grupos criminales. Estas dependencias y sometimientos han de develarse a la hora de la implementación de políticas públicas, cuya aplicación permitirá velar por su eficacia y minimizar los daños colaterales de diversa índole que podrían ocasionar la interdicción de la actividad extractiva criminal.

Diagnóstico

La EIM es una realidad grave. En efecto, según el informe presentado el pasado 5 de diciembre de 2019 por el MME, la Embajada de Estados Unidos en Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre la explotación de oro de aluvión (EVOA)²⁸ a lo largo del territorio nacional revela que Colombia pasó de tener 83.620 hectáreas afectadas en 2016 a 92.046, en 2018, y a 98.028, en 2019, lo que representa una tasa de crecimiento del 10 % y del 6 %, respectivamente.

En cuanto a la detección de EVOA en tierra, de acuerdo con el modelo de gestión del territorio liderado por el MME, los datos del informe indican que el 52 % se encuentra en zonas excluibles de la minería, el 13 % en zonas de minería restringida y el 35 % en áreas libres, permitidas para la explotación bajo el marco normativo.

Por otra parte, el informe indica que el 28 % de las evidencias se localizan en zonas que cuentan con licencia ambiental o con permisos para la explotación; el 15 % en territorios que tienen prerrogativas de explotación, pero sin maquinaria pesada, y el 57 % carece de cualquier permiso.

28 Informe Colombia, explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota 2018, y los hallazgos preliminares para 2019. Disponible en http://biesimci.org/fileadmin/2019/documentos/evoa/lanzamiento_2019/Espa%C3%B1ol/EVOA%202018%20-%20Espa%C3%B1ol%20-%20Documento.pdf

LAS OPERACIONES DE INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL SON REALIZADAS POR LOS GRUPOS OPERATIVOS DE LAS FUERZA MILITARES Y LA POLICÍA NACIONAL.

Así mismo, se señala que once de los 32 departamentos del país presentan EVOA en tierra, con un total de 104.619 ha²⁹, 10 % más que lo detectado en 2016; el 78 % de las EVOA en tierra en el país se concentra en dos departamentos: Antioquia (40 %) y Chocó (38 %). Catorce de los 32 departamentos presentaron EVOA en cualquiera de sus dos modalidades; Caquetá, Putumayo y Guainía presentan EVOA con ambos tipos de explotación, y los departamentos de Amazonas y Vaupés solo reportan presencia de EVOA en agua.

Acciones del Gobierno nacional

Las operaciones de intervención del Gobierno nacional son realizadas por los grupos operativos de las Fuerza Militares y la Policía Nacional; en algunos casos, de acuerdo con la naturaleza del delito³⁰, se hacen en acompañamiento con otras instituciones como la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), las corporaciones autónomas regionales (CAR) y la Dirección de Investigación Criminal (Sijin), entre otros.

Entre 2017 y 2018, se realizaron 774 operaciones de intervención a la exploración y explotación ilícita que permitieron alcanzar un total de 4002 resultados operacionales.

El 31 % del consolidado de resultados se registró en Antioquia, departamento con la mayor afectación por EVOA en 2018, el 40 % del total identificado en el territorio nacional. Chocó es el departamento que ocupa el segundo lugar de afectación por EVOA, el 38 % del total nacional y a su vez el segundo lugar en intervención de control, con el 19,5 %. En su orden, siguen Valle del Cauca y Putumayo con el 8 % y el 4 % de la concentración de intervención; no obstante, en estos departamentos el nivel de afectación

por EVOA no supera el 5 % de la concentración nacional. En Bolívar y Nariño, departamentos que concentran en conjunto el 13 % de la afectación por EVOA en 2018; los resultados operacionales no superaron el 5 % del total ejecutado.

Los municipios con mayor número de resultados operacionales (24 % del total nacional) son en su orden: Inírida (incautaciones, EVOA en agua); Cali (capturas y destrucción de maquinaria, explotación de oro en veta); Ayapel (capturas, explotación de oro en veta); Buriticá (incautaciones, explotación de oro en veta); Cauca (capturas, EVOA en tierra); Amalfi (capturas e incautaciones, EVOA en tierra), y Buenaventura (capturas e incautaciones, EVOA en tierra).

Según indica el informe, en esta clasificación existen municipios con explotación de oro de filón, con maquinaria en tierra y con maquinaria en agua, algunos considerados como municipios con significativa participación en la afectación por la explotación ilícita, como Cali y Buriticá. Sin embargo, es importante reconocer que municipios como Cali, Buenaventura y Cauca son a su vez considerados centros poblados que actúan como epicentro para las compras de insumos, elementos y maquinaria; son punto de tránsito y, por tanto, de ingreso de maquinaria, y sitios de comercialización del material extraído. Así las cosas, el número de capturas y operativos puede tener mayor participación no solo por una relación de producción sino de distribución-comercialización con los territorios de mayor afectación.

²⁹ Este es el total de EVOA en tierra, considerando tanto los EVOA activos como las 12.574 hectáreas donde se están iniciando procesos de revegetalización no asistida.

³⁰ Los resultados operacionales están tipificados por hechos que incluyen capturas; combates; depósitos ilegales; destrucción, exploración y explotación ilícita; extinción de dominio e incautación, que se traducen en resultados de la acción que pueden ser catalogados como capturas (flagrancia, orden de captura, otros), destrucción, hallazgo, incautación, inmovilización y ocupación.

Proyecto de ley para el control de la EIM

En este contexto y según lo expresado por la viceministra de Minas, Carolina Rojas, es necesaria la definición de una ley para el control de la EIM, pues:

- El delito está mal tipificado, con penas bajas y sin conductas agravantes.
- En promedio, al 5 % de las personas capturadas por el delito se aplica la medida de detención. Entre el 70 % y el 80 %, quedan en libertad.
- La comercialización, beneficio y transporte no están tipificados.
- Actualmente, se debe “demostrar” la gravedad del daño ambiental.
- A pesar de la prohibición del uso de mercurio en actividades mineras, existen evidencias de elevado contenido de mercurio en zonas como la Mojana y la Amazonia. No existe una medida de castigo por su uso.
- Se lograría judicializar a quienes desarrollen explotación ilícita en parques nacionales naturales y sería posible iniciar procesos de restauración ambiental para esas zonas.

El MME, en conjunto con los de Justicia, Defensa y Ambiente, y la Fiscalía General de la Nación, viene trabajando de manera coordinada en la construcción de una propuesta de proyecto de ley para la lucha contra la EIM; el proyecto propone medidas en cuatro componentes:



Penal: modificación del Código Penal

- Explotación ilícita como delito fuente de lavado de activos.
- No se necesita demostrar “gravedad del daño” para tipificar.
- Agravantes como: financiamiento del terrorismo, actividad en áreas protegidas, otras.
- Aumento de penas (ejemplo: de dos a cinco años hoy, se propone pasar a penas de cinco a doce años).
 - Creación de nuevos tipos penales.
 - Aprovechamiento ilícito de minerales.
 - Tenencia o transporte de mercurio.
 - Financiamiento o suministro de maquinaria para la explotación ilícita.
 - Implementación de medidas restaurativas (como restauración de zonas afectadas).

Administrativo

- Medida especial de cierre definitivo de bocamina.
- Trámite para la ejecución de la medida especial de cierre de bocamina.
- Medida para controlar el suministro de combustibles en zonas con presencia de economías ilegales.
- Multas por traslado de maquinaria sin el cumplimiento de normatividad (guía, horarios establecidos, otras).

Normativo: modificación del Código de Minas

- Requisitos para la compra, venta y exportación de oro, plata, platino (*guías de debida diligencia* de la OCDE).
- Inscripción, publicación, seguimiento y control a las plantas de beneficio en el Rucom.
- Sanciones por exceso de producción.
- Sanciones en la comercialización de minerales y a comercializadores.
- Volumen de producción minera para prerrogativas.
- Trazabilidad de minerales.
- Obligaciones de los comercializadores de minerales y plantas de beneficio.

Ambiental

- Se aclara el procedimiento para el decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

Territorios afectados por explotación ilícita de minerales y cultivos de coca

El informe profundiza en un importante elemento de análisis de contexto, como es la relación de los territorios afectados por explotación ilícita de minerales y cultivos de coca. Según indica el estudio, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), en sus veinte años de monitoreo ha identificado evidencias de fenómenos ilegales que convergen en un mismo espacio y que a su vez dinamizan la transformación de los territorios en diferentes dimensiones. En Colombia, este proceso inició con los cultivos de coca, primer fenómeno identificado por el sistema de monitoreo; no obstante, en los sobrevuelos de verificación, las visitas a los territorios y las entrevistas a pobladores e instituciones se identificó otro tipo de actividades enmarcadas en un contexto de ilegalidad, a saber, la explotación ilícita de minerales, específicamente de oro.

Estos dos fenómenos, si bien tienen ciclos de producción y características de mercado diferentes, se desarrollan en zonas caracterizadas por la pobreza, marginalidad, difícil acceso y con una marcada

presencia de grupos armados ilegales y de minería artesanal de subsistencia y tradicional. La presencia de estos fenómenos no solo produce impactos negativos en los ecosistemas naturales, sino que es un factor determinante en la dinámica económica y social del territorio.

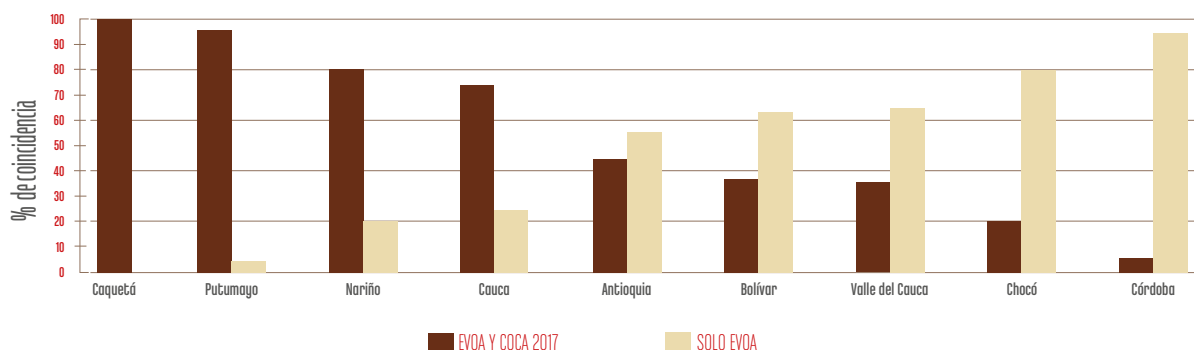
En Colombia, para los territorios afectados por EVOA en tierra (grillas de 5 km²), se identificó una convergencia con la presencia de cultivos de coca del 43 % en 2018, un punto porcentual más que en 2016. En estas áreas, la presencia de cultivos de coca cubre 15.519 hectáreas y 28.172 hectáreas de EVOA en tierra; los dos fenómenos aumentaron con respecto a lo observado en 2016, en un 30 % y un 16 %, respectivamente.

En la escala departamental, hubo un aumento significativo de coincidencia en el Valle del Cauca, departamento que pasó del 22 % en 2016 al 36 % en 2018. En menor proporción, Antioquia, Putumayo y Cauca registran un aumento en la coincidencia espacial de los dos fenómenos (Gráfica 10).

En los tres departamentos se registró un aumento significativo del cultivo de coca, pero en Antioquia, departamento con la mayor afectación por EVOA en tierra, hubo un aumento del cultivo de coca tanto en áreas con coincidencia espacial como por fuera de ellas.

GRÁFICA 10. Coincidencia de territorios afectados por EVOA en tierra 2018 y cultivos de coca, 2017

Fuente: tomado Informe Colombia, explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota 2018, y los hallazgos preliminares para 2019, 113.





Problemática de la comercialización de oro en Colombia

Según el estudio de Escobar y González (2019) sobre la conveniencia de volver al monopolio en la compra del oro, los altos niveles de informalidad en la producción, la presencia de diversos grupos al margen de la ley, las barreras a la formalización, la falta de información y de instrumentos eficaces para la vigilancia y la fiscalización de las unidades de producción son algunos de los factores que hacen de la comercialización del oro un tema de difícil manejo. Señalan los autores que es necesario un enfoque integral que plantee políticas en varios frentes y un nivel aceptable de formalización en la producción.

El documento expresa la necesidad del uso de un enfoque diferencial que reconozca las capacidades de las unidades de producción y la implementación de esquemas de certificación que faciliten la trazabilidad

del mineral, todo bajo una acción coordinada de las diferentes instituciones del gobierno y la presencia de organismos internacionales que garantice el éxito de las medidas.

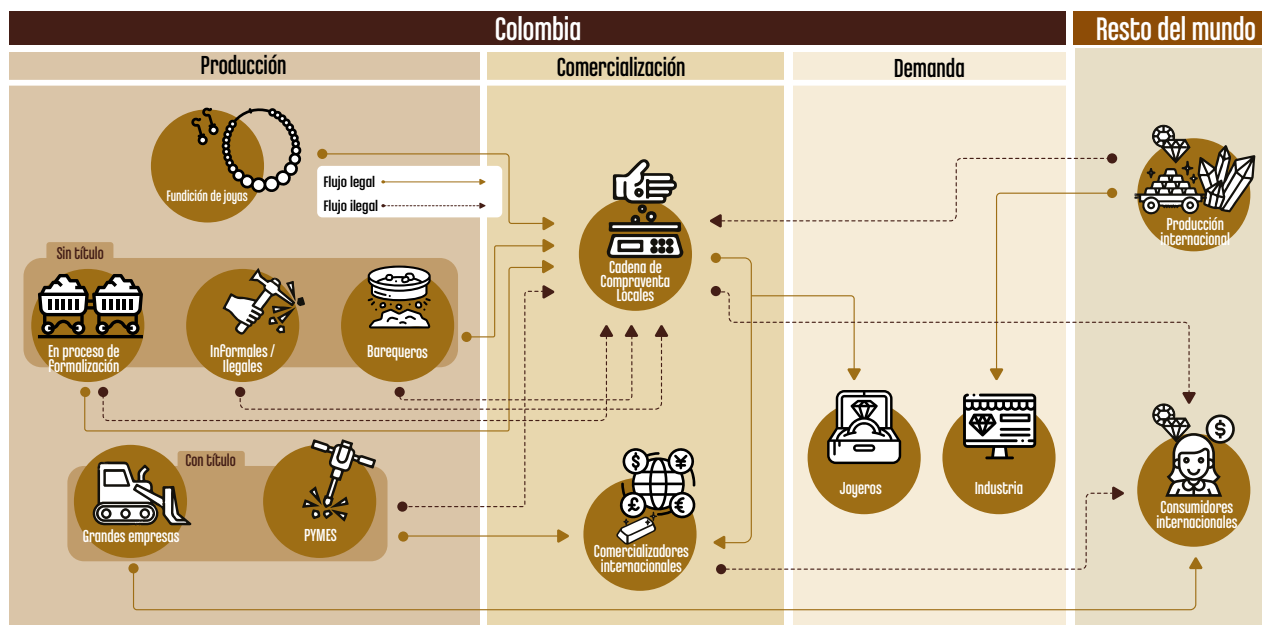
El paquete de política pública, según lo indica el estudio, deberá incluir la definición de estándares mínimos diferenciados para la formalización; así como la capacidad para: establecer contratos adecuados en la compra de oro con diferentes estándares; verificar que estos se cumplan; pagar el precio acordado; controlar la producción y comercialización de oro que no cumpla con estos estándares mínimos de formalización; llevar a cabo programas de formalización que eleven en el tiempo la capacidad para cumplir con estos estándares; y además, ajustarlos y hacerles seguimiento a dichos programas.

En cuanto a la posibilidad de regresar al sistema de monopolio en la compra del oro, los autores afirman que un comprador único no es la mejor opción, ni siquiera para los pequeños mineros. Hay otras medidas que permitirían obtener los beneficios de control que se le atribuyen a un comercializador único sin los problemas asociados con los monopsonios. Concluye que obligar al Banco de la

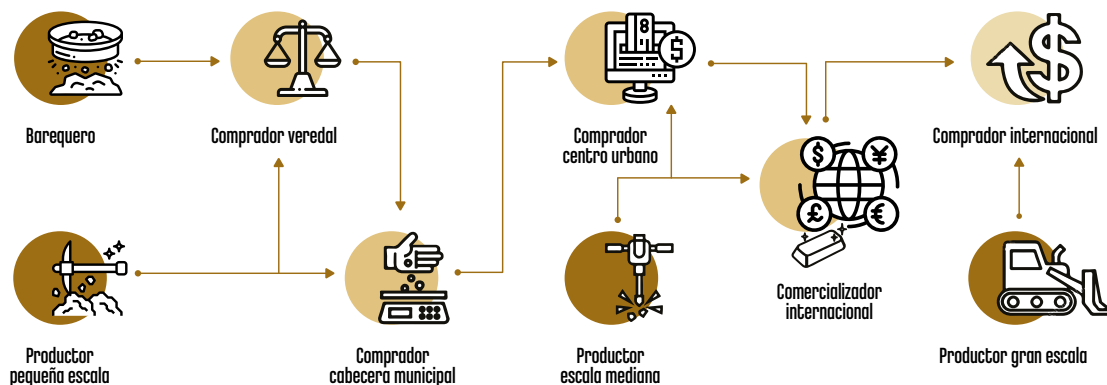
República a que sea el comprador único del oro en Colombia no resuelve los problemas de ilegalidad del mercado del oro y, en cambio, lo expone a serios riesgos reputacionales.

En este contexto, el estudio define el flujograma y los puntos de comercialización del oro en Colombia, como lo muestran las gráficas 11 y 12.

GRÁFICA 11. Colombia. Flujograma der oro Fuente: Econcept (2019).



GRÁFICA 12. Puntos comercialización interna oro. Fuente: Econcept (2019).



Problemática de las retroexcavadoras

La investigación adelantada por WWF (Echavarría y Cabrera, 2015, Capítulo 7) señala la relación de la pérdida de áreas de trabajo para los mineros y mineras ancestrales por excavaciones de las retroexcavadoras en el Chocó biogeográfico. Así mismo, indica que por su gran expansión, su articulación con grupos armados y redes criminales, su lógica ilegal atada a grupos que producen y comercializan cultivos de uso ilícito y su enorme impacto ambiental, social, cultural, laboral y organizativo, la minería de retroexcavadora es considerada como la gran minería en el Chocó Biogeográfico.

Por razones que se explican a continuación, el GDIAM acoge la tesis según la cual la actividad extractiva criminal continuará siendo una de las principales fuentes de conflicto en Colombia —siendo ya un motor de violencia en ciertas zonas del país, en donde los principales afectados son las comunidades y los mineros informales, de subsistencia y ancestrales, así como los empresarios— y sugiere al Estado colombiano que otorgue carácter urgente al fortalecimiento de las medidas en torno a esta grave problemática.

Dicho fenómeno deriva principalmente de la histórica precariedad o inexistencia de la presencia del Estado en ciertas zonas del país, sumadas a la vinculación a la actividad extractiva criminal de organizaciones armadas ilegales, articuladas con el narcotráfico y el crimen organizado transnacional. Por tanto, teniendo en cuenta que la riqueza mineral por lo general está en zonas relativamente marginadas del país en las cuales prevalecen las condiciones ya mencionadas, se puede constatar que Colombia tiene el entorno propicio para el desarrollo de la actividad extractiva criminal, un fenómeno presente desde hace varios años en el país.

Por eso es particularmente preocupante la inexistencia de un sistema de alerta temprana para detectar focos de expansión de actividades

mineras y actuar con la debida celeridad, con el fin de evitar daños ambientales y sociales asociados con estas prácticas.

Al problema de la criminalidad asociado a este tipo de minería se suma la depredación ambiental y social que ella genera, con la distorsión de los valores culturales y sociales de las comunidades y la destrucción de ríos y otros cuerpos de agua. Adicionalmente, está el debilitamiento de las organizaciones de base comunitaria por el actuar de los grupos criminales y el asesinato de líderes (entre ellos líderes mineros de subsistencia y de pequeña escala, líderes ambientales y comunitarios), lo que evidencia graves impactos en los territorios.

Existe una limitada capacidad de los órganos de control y procedimientos complejos para establecer acciones contra explotadores criminales, y gran complejidad en el terreno para diferenciar los actores y tomar las acciones a que haya lugar. Todo ello es agravado por los altos niveles de corrupción y de inseguridad en los territorios asociados a la actividad extractiva criminal.

Un elemento esencial que debe ser tenido en cuenta es que Colombia dispone de minerales estratégicos como el oro, el coltán y el tungsteno, cuya rentabilidad se ha demostrado elevada, e incluso, en ocasiones superior o semejante a la del narcotráfico.

A lo anterior se suma el desafío que presenta la actividad extractiva criminal en el escenario del posacuerdo con las FARC-EP. Aquellos exguerrilleros que continúan en la senda de la ilegalidad permanecen vinculados, entre otras actividades, a la extracción ilícita de minerales en alianza con actores como las Bacrim, las disidencias de las FARC o el ELN. En este contexto, la actividad extractiva criminal es y seguirá siendo una de las principales fuentes de financiación de estos grupos.

CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESENCIA DE RETROEXCAVADORAS



- La gran minería de retroexcavadoras y dragas hoy la ejercen y controlan principalmente actores con capacidad financiera (foráneos) y capacidad demostrada de violencia y violación de los derechos humanos.
- La gran minería ilegal de retro y dragas tiene los mismos impactos y métodos en el territorio que la coca: es controlada por los mismos grupos armados y bandas criminales que solo trabajan a corto plazo, corrompen y dividen a las organizaciones y asesinan a quienes se oponen a la devastación.
- La minería ilegal ha incrementado el conflicto armado en toda la región, produciendo* riesgos graves para la vida de las comunidades: desplazamientos, amenazas, muertes, señalamientos a miembros de los consejos que se oponen a la destrucción generalizada que causan. La comunidad pierde la seguridad y la posibilidad de estar tranquila en el territorio. Se vive con temor.
- Esta situación humanitaria de desplazamientos, amenazas y asesinatos configura un escenario que dificulta para las comunidades el establecimiento de la gran minería en el Pacífico, pues en general no existen condiciones que garanticen la integridad física de las comunidades en un proceso de consulta previa transparente y justo.
- Los grupos armados involucrados en la minería ilegal se constituyen en poderes paralelos a los consejos comunitarios, menoscabando su autonomía y su administración de justicia.
- Los capataces en general son personas de baja capacidad técnica, y poca sensibilidad social y cultural.
- No generan trabajo decente: es una economía de enclave, que no produce trabajo decente y no les brinda a los trabajadores capacitación alguna. Más bien los emplea en condiciones de trabajo inseguras y sin ningún tipo de derecho laboral. No pagan seguridad social y solo se puede hacerlo con dinero en efectivo.
- Hay manipulación institucional atada a una discriminación estructural que se expresa en el abandono, negligencia y ausencia de Estado, y en la corrupción de las autoridades encargadas de ejercer control y vigilancia.
- No hay garantías: las autoridades competentes no responden a las comunidades cuando denuncian la presencia de retroexcavadoras y dragas sin licencia.
- El Estado no ofrece alternativas de minería legal y responsable que propicien desarrollo social, ambiental y cultural a las comunidades, y que construya sobre la vocación minera del pueblo afro. La actual política de formalización se enfoca principalmente en la formalización de mineros en las áreas concesionadas a gran minería (subcontratos de formalización, Ley 1658 de 2013). No reconoce la tradición minera de muchas comunidades negras, negándoles títulos propios, y desconociendo su derecho a la consulta previa, así como demorando trámites de solicitudes de áreas especiales de pequeña minería por parte de algunos consejos comunitarios que han cumplido con todos los procedimientos legales (por ejemplo, el Consejo Mayor Comunitario del Alto San Juan, Asocasán).

Echavarría, C. y Cabrera, M. (2015). Guía de buenas prácticas en el uso y aprovechamiento minero para la conservación de los territorios ancestrales y colectivos del pueblo negro del Pacífico colombiano. En WWF-GEF, Conservación la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la región del Chocó Biogeográfico.



Recomendaciones de política pública

Lo que diferencia el tratamiento de la extracción ilícita de minerales de la minería informal es que la primera se estructura en contra de las leyes y la segunda, prescinde de las leyes, por lo que el tipo de enfoque de política pública que se aplica a una y otra es diferente.

Para la extracción ilícita de minerales (EIM) debe adoptarse un enfoque represivo de carácter penal, policial, militar y de inteligencia sobre las redes criminales implicadas en toda la cadena de suministros, desde el financiamiento, hasta la exportación. En cambio para la minería informal con vocación de formalización y ausencia de conexión con la criminalidad, en una primera instancia, se aplica un acompañamiento efectivo para su formalización con un

enfoque pedagógico, civil y administrativo frente al incumplimiento de las múltiples normas de diversa índole (no disponer del correspondiente título minero vigente o la autorización del titular de dicha propiedad y no cumplir además con al menos uno de los requisitos exigidos por la ley, a saber: la licencia ambiental; las normas laborales, ambientales de seguridad o de salubridad industrial; la capacidad técnica necesaria, o bien el pago de regalías, o de las contraprestaciones económicas exigidas para el aprovechamiento de los recursos naturales). Sin embargo, pasado un período de tiempo definido por los planes de mejoramiento y formalización, y con acompañamiento efectivo del Estado, durante el cual no se muestre voluntad de formalización, este tipo de mina adquiere un carácter de EIM, el cual se abordaría de acuerdo con lo previsto en la ley.



En términos de política pública, el GDIAM recomienda el endurecimiento de las medidas en contra de la extracción ilícita de minerales, incluida toda su cadena de suministros, principalmente cuando se cometen violaciones a los derechos humanos, los derechos laborales y ambientales, y a la transparencia económica.

Enfoque de cadena productiva

Se insta a que se dirija la lucha contra la EIM a lo largo de toda la cadena productiva: financiamiento, extracción, procesamiento, transporte, venta de insumos, comercialización y exportación. En efecto, la política pasa por la implementación de una estrategia con enfoque sistémico de la cadena, en el cual la inteligencia financiera es uno de los elementos centrales (sin dejar de lado las actividades policiales y judiciales), acompañada de la cooperación con las comunidades, las instituciones, las empresas que están operando en el territorio y los compradores internacionales, con el fin de que provean información sobre el origen y las condiciones de producción de los minerales, y ejerzan control ciudadano e institucional y comercial; todo lo anterior, con los respectivos mecanismos de seguridad que protejan a quienes informan.

En cuanto al primer elemento, el GDIAM invita al Gobierno nacional a replicar en la lucha contra la EIM procesos ya existentes en otros ámbitos, tales como la rotación frecuente de la Fuerza Pública en las regiones mineras, así como la operación de unidades móviles judiciales encargadas del proceso de recolección de pruebas en el terreno.

El Estado, a su vez, debe entender que la estrategia de lucha contra la EIM corresponde claramente a las instituciones encargadas de la seguridad del Estado y específicamente a aquellas dependientes del Estado central, tienen mayor capacidad real de enfrentar este flagelo.

En todo caso, la experiencia ha demostrado que igualmente se requiere el compromiso efectivo de

las autoridades departamentales y municipales y que, mientras dichas entidades no demuestren un accionar sin ambigüedades frente a la ilegalidad y la criminalidad, la acción estatal se dificulta. De allí que la sociedad regional y los operadores comerciales complementen esta acción del Estado, y cuenten con el soporte de las instituciones para hacerlo, lo cual es indispensable.

Se ha hecho evidente que la lucha contra la EIM no puede estar en manos del MME. Esta cartera tiene como función básica la construcción de políticas públicas para la promoción y regulación de las actividades formales del sector minero, y no tiene, ni por sus funciones ni por sus recursos, posibilidad alguna de ejercer funciones de control del orden público y de la seguridad nacional. Sin embargo, este ministerio debe colaborar con las demás entidades estatales responsables de proveer información, aportar insumos en el diseño de las estrategias para la lucha contra la actividad extractiva criminal y, además, disponer de instrumentos efectivos y los recursos correspondientes para fortalecer el programa de formalización minera.

De otro lado, los mandatarios de los entes territoriales tienen responsabilidades en esta materia, pero requieren apoyo financiero y administrativo para cumplir con las mismas, y así superar su insuficiente capacidad de defensa y control del orden público.

Es necesario también fortalecer la ética pública e implementar políticas anticorrupción para impedir la cooptación económica de las autoridades locales por parte de los agentes ilegales y criminales.

Además, las comunidades deben ser preparadas para que puedan exigir que se les rinda cuentas sobre la puesta en marcha de las acciones contra la actividad extractiva criminal que corresponde a las autoridades, y deben estar protegidas cuando, como ciudadanos, actúan en contra de esas organizaciones criminales.

Es conveniente dotar y capacitar a la población en métodos de monitoreo comunitario que le brinden insumos técnicos para exigir la acción del Estado y fortalecer el acervo probatorio en los procesos administrativos o penales a que haya lugar. Un aspecto relevante es la necesidad de proteger a los ciudadanos que actúan en contra de esas organizaciones criminales, por lo que se recomienda la suscripción del acuerdo de Escazú³¹, que facilita el acceso a información y la protección debida de estos líderes.

Igualmente, con el objetivo de combatir el comercio ilegal de minerales, especialmente de aquellos que son altamente rentables, el GDIAM propone que el Estado focalice sus esfuerzos, no solo en contar con una política represiva, sino también con una política reparativa. En ese sentido, conviene tener en cuenta que las políticas represivas traen en muchos casos serios efectos negativos directos e indirectos sobre las comunidades y agentes sociales, así como sobre los grupos que se dedican a la minería artesanal ancestral de subsistencia y a la pequeña minería tradicional. Por ello, el enfoque debería tener una política de reparación de daños y basarse en el principio de “acción sin daño” en su aplicación, lo que le daría una mayor legitimidad en la lucha contra la actividad extractiva criminal, elemento del que se carece hoy en día de cara a ciertas comunidades y regiones.

Zonas mineras prioritarias

El Estado debe abordar la EIM de manera integral, tanto a mediano como a largo plazo, y debe hacerse presente en estas regiones con toda su oferta institucional, no solo con las Fuerzas Armadas y la Policía. Así, se propone la creación de zonas mineras prioritarias, en las cuales organizaciones sociales, mineros formales e informales, instituciones de gobierno y empresas, participen en un proyecto común de desarrollo territorial legal, participativo, equitativo y sostenible.

Dicha intervención debe ser una acción coordinada de todo el aparato estatal. En ese sentido, se debe promover la consolidación del territorio desde la perspectiva de la inclusión y la seguridad, y del acceso a bienes y servicios públicos, tales como la educación, la salud, la justicia y el ordenamiento del territorio mediante procesos de concertación que tengan en cuenta sus restricciones y oportunidades.

Resulta, además de vital importancia el fortalecimiento de la gobernanza local para la formalización de la minería informal y la lucha contra la actividad extractiva criminal en estos territorios, así como de los procesos de autonomía de las comunidades indígenas y afro, y de sus autoridades locales.

El GDIAM considera que, si bien la formalización y lucha contra la EIM debe partir de una clara política nacional, el enfoque de las políticas públicas en este ámbito debería ser diferencial a escala regional, con el objetivo de tener en cuenta la especificidad de las regiones. Lo anterior plantea el desafío del trabajo conjunto entre las autoridades nacionales y las regionales, así como de las empresas formales con las comunidades.

Trazabilidad de la actividad minera

Para luchar contra la EIM, el GDIAM apoya la aplicación de programas de trazabilidad para la actividad minera, como lo es el Rucom. El objetivo de estos programas radica en realizar el seguimiento sobre el historial del producto final a través de sus diferentes etapas en la cadena: la producción, el beneficio, el transporte y la comercialización del mineral, y así obtener la certeza de que cada mineral que se está comercializando proviene de una UPM que posee un título legalmente otorgado y que cumple con las mínimas normas ambientales, sociales y laborales. Igualmente, es necesario hacer control y seguimiento a la financiación, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería.

31 El “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, más conocido como Acuerdo de Escazú, es un tratado internacional firmado por 16 países de América Latina y el Caribe respecto a protocolos para la protección del medio ambiente. El acuerdo se origina como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), realizada en 2012, y la Decisión de Santiago adoptada en 2014 por 24 países. Desde ese momento se realizó un proceso de negociación entre los 24 países interesados, a través de una comisión copresidida por las delegaciones de Chile y Costa Rica. Tras cuatro años de negociaciones, el Acuerdo Regional fue adoptado el 4 de marzo de 2018 en la ciudad costarricense de Escazú. Este acuerdo fue el primero realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), una agencia de la Organización de las Naciones Unidas. El acuerdo fue firmado finalmente por 14 países el 27 de septiembre de 2018 en el marco de la reunión anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y está a la espera del proceso de ratificación respectivo por cada Estado firmante. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf



Una de las alternativas que el GDIAM propone para implantar la trazabilidad del recurso natural consiste en que en determinadas regiones estratégicas se proceda a exigir una certificación. Para ello, se recomienda que exista una sola fuente de compra del recurso para quienes no tengan acceso a mercados con el estricto cumplimiento de la ley, como puede ser el caso de la minería artesanal ancestral de subsistencia y de pequeña escala. Dicha fuente de compra puede ser la institución o empresa sugerida anteriormente, o un comerciante con Rucom.

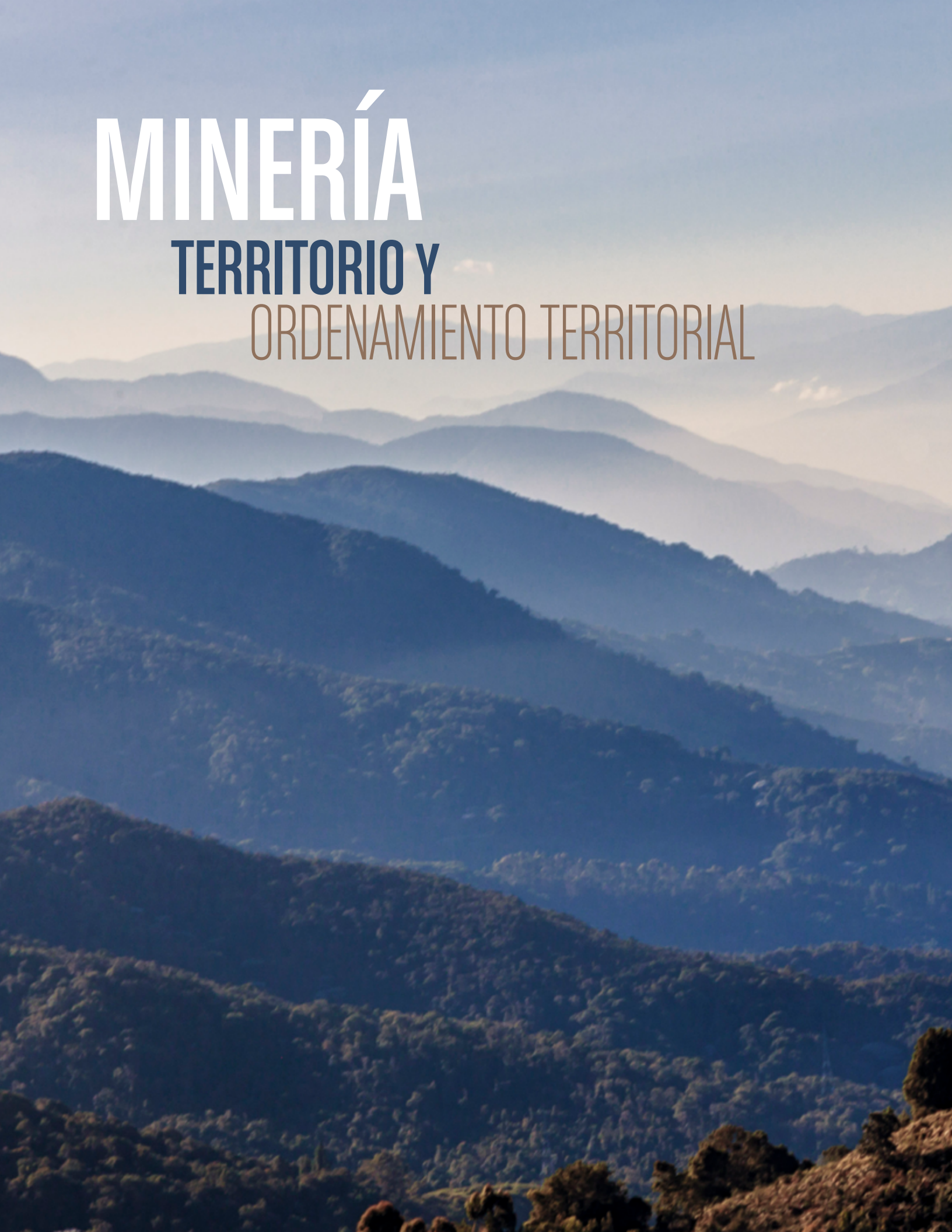
Finalmente, la apuesta del país para entrar a la OCDE implica el cumplimiento de los requisitos de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables en las áreas de conflicto o de alto riesgo (OCDE, 2016). Los compradores internacionales como refinadores, fabricantes de joyería y electrónicos, entre otros, están hoy obligados a demostrar la trazabilidad y las condiciones de producción y comercialización de los metales y minerales que utilizan en sus productos. En Colombia se creó recientemente el Código Craft que garantiza a los refinadores, fabricantes y joyeros trazabilidad y condiciones mínimas de producción responsable.

Por eso, la estrategia de combinar el acompañamiento a la formalización de la minería informal con el enfoque represivo para la extracción ilícita y la inteligencia sobre cadenas de suministro, es crucial para asegurar el acceso al mercado internacional legal para los minerales colombianos.

Cuantificación y monitoreo de la minería informal y la actividad extractiva criminal

Finalmente, se propone cuantificar (con un indicador aceptado a escala internacional) la magnitud y el impacto ambiental de la extracción ilícita, y especialmente de la criminal, a semejanza de lo que se hace en el país con los cultivos ilícitos.

En este contexto, el GDIAM actualiza y desarrolla su propuesta de tipología minera en el país, establece una caracterización diferenciada y define con claridad unos criterios de acción frente a los distintos tipos de minería, indagando a profundidad sobre la MAPE y contextualizando los escenarios territoriales que definen distintos tamaños y escalas de la actividad. Así mismo, se aleja de la estigmatización y la homogenización de los matices que trae consigo la definición de esta tipología, en el marco de la política pública y los elementos jurídicos existentes actualmente.



MINERÍA

TERRITORIO Y

ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Territorio y ordenamiento territorial son dos factores de alta incidencia en la toma de decisiones sobre la actividad minera. Esta se lleva a cabo en zonas específicas del país, donde se producen cambios en los usos del suelo, en los ecosistemas locales, en la actividad económica y en la vida social.

El GDIAM entiende que el “ordenamiento territorial” y el “ordenamiento minero” están altamente correlacionados, por lo que las decisiones sobre el primero marcan pautas de un importante peso específico para el manejo de las relaciones entre minería y territorio.

Tres aspectos sobresalen en el análisis de tales relaciones y en la formulación de las correspondientes propuestas, que serán materia de este capítulo: de un lado, los avances normativos y prácticos en materia de ordenamiento territorial. Colombia tiene una larga tradición de planeación físico-espacial y un marco normativo elaborado hace más de dos décadas, cuya aplicación ha mostrado aciertos de indudable valor, al tiempo que fallas y vacíos que deben ser corregidos.

De otro, las relaciones entre el Gobierno nacional y las autoridades territoriales en el manejo de los recursos naturales no renovables. Colombia es un país unitario y descentralizado, como lo indica la Constitución Política en su artículo 1.º. Esa doble condición no ha tenido un desarrollo armónico en el país, lo que ha producido tensiones que no han sido del todo resueltas y que ameritan una pronta solución, sobre todo en lo que respecta a las decisiones relacionadas con la actividad minera.

Por último, la relación de las unidades productivas mineras con el territorio. Uno de los desafíos que enfrentan dichas unidades, en particular las grandes empresas, es la superación de los escenarios de desconfianza y escepticismo que dominan las relaciones con las comunidades en los territorios, cuyo saldo ha sido una reputación negativa que opera como barrera de comunicación con las fuerzas vivas del territorio.

El ordenamiento territorial: normas y realidades

Los objetivos del ordenamiento territorial y su marco legal

El GDIAM ha propuesto que la minería debe promover el desarrollo nacional a través del fortalecimiento de su competitividad, su carácter socialmente incluyente y la resiliencia ambiental de los territorios donde opera. De manera coherente con estos postulados, el GDIAM propone que el ordenamiento territorial (OT) tenga como propósito general asegurar la sostenibilidad, económica, social, cultural y ambiental del país y sus territorios, buscando mayor bienestar para toda su población, y, en particular, facilitar el desarrollo de una minería competitiva, incluyente y resiliente.

El GDIAM subraya que los objetivos del OT son tan importantes como la creación de los medios para lograrlos; esto es, las condiciones requeridas para que el OT efectivamente genere sostenibilidad y gobernanza territorial. Por ello, se coincide en que un OT efectivo y legítimo debe garantizar la participación de los actores sociales y económicos presentes en el territorio, así como de las autoridades políticas locales, en las decisiones que puedan afectar su entorno. Ello es indispensable ya que el OT requiere del compromiso y actuación coherente de muy diversos agentes.

Los postulados de competitividad, inclusión y resiliencia del GDIAM son coherentes con la legislación que Colombia ha establecido sobre el OT. Dicha legislación plantea que este es esencial para la planificación en el manejo del suelo y buen aprovechamiento de los recursos naturales. Al respecto, la Constitución contempla la prevalencia del interés general sobre el particular; la función social y ecológica de la propiedad privada; la participación ciudadana en las decisiones que afecten la integridad ambiental y el reparto equitativo de cargas y beneficios a lo largo del territorio. Inspirada en estos principios, la Constitución aspira a proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, preve-

nir y controlar los factores de deterioro ambiental, la producción de alimentos, y los riesgos de los desastres naturales.

Por su parte, la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)³² alude al ordenamiento político-administrativo del territorio y, para ello, establece sus principios rectores. Estos son: asegurar la economía, justicia social y sostenibilidad ambiental. A la vez, define –a nuestro juicio de manera incompleta– el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial y las competencias en materia de ordenamiento territorial –entre la nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas–. Establece, por tanto, las normas generales para la organización territorial y la distribución de competencias en el uso del suelo y subsuelo. Además, para lograr estos objetivos, propone esquemas asociativos de entidades territoriales, como pueden ser asociaciones de departamentos, distritos especiales, municipios, áreas metropolitanas o de provincias administrativas y de planificación.

A la vez, la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, plantea que el OT es una responsabilidad municipal y una herramienta para complementar la planificación económica y social, reuniendo el ordenamiento urbano y rural en un concepto unitario de territorio, con el propósito de racionalizar las intervenciones en este último y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Para ello, señala que las acciones prioritarias del OT son la clasificación del suelo y la adopción de instrumentos de gestión de programas y proyectos.

Es esta Ley de Desarrollo Territorial la cual debería plantear la relación entre OT y ordenamiento minero, razón por la cual concentra el interés del GDIAM, ya que el OT es un requisito para tomar decisiones adecuadas sobre la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR) en el territorio. En



32 Ley 1454 de 2011.

particular, se plantea que los planes de ordenamiento territorial (POT) deben tomar en cuenta el suelo y el subsuelo; logrando de esa manera ser claros en señalar dónde no se puede hacer minería. Por ello, el OT es un insumo necesario, aunque no suficiente, para la toma de decisiones en el sector minero.

Se puede apreciar que los objetivos planteados para el OT en los diversos cuerpos legislativos son coherentes con los formulados por el GDIAM en cuanto a que la minería en nuestro país debe buscar la inclusión y la resiliencia económica, social y ambiental del territorio y sus comunidades. Sin embargo, dado que la actual legislación sobre OT no contempla el subsuelo, no permite aplicar los objetivos relacionados con actividades como la minería, que laboran en el subsuelo.

No obstante, se postula que dichos cuerpos legislativos y sus instrumentos (como los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, los planes de manejo de áreas protegidas, los distritos de manejo integrados, entre otros) podrían tener objetivos más homogéneos. Por ello se plantea que la perspectiva de inclusión y resiliencia territorial que

el GDIAM propone –y que son coherentes con el objetivo de sostenibilidad territorial– permitirían integrar los diversos principios y objetivos planteados en los cuerpos legislativos bajo un concepto de sostenibilidad económica, social y ambiental que contemple las distintas características y realidades del territorio nacional.

A la vez, es necesario lograr una mayor coherencia entre los instrumentos de OT. Ello ha sido claramente expuesto en el último Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el cual, entre otras cosas, plantea que el Consejo Superior de OT proponga una política general que logre este objetivo; sin embargo, sus propuestas no serían vinculantes. Por otra parte, el Gobierno ha propuesto formular en el corto plazo un documento Conpes que articule de manera coherente los más de 152 instrumentos que en la actualidad versan sobre OT. Estas tareas son urgentes, pero además requieren considerar la realidad de las instituciones que serán responsables de ejecutar las labores que allí se plantearán. A juicio del GDIAM pocas están habilitadas para llevar de buena manera esta importante iniciativa.



La realidad del ordenamiento territorial y su implementación

El GDIAM reconoce que el actual mandato legal para el OT presenta vacíos e incoherencias que dificultan su implementación, como la propia realidad ha dejado de manifiesto. Se constata que en la actualidad existen múltiples instituciones públicas con competencias en ese campo. Su ejercicio incoherente y descoordinado ha suscitado un caótico y extenso volumen de normas contradictorias entre sí, lo que ha llevado a un grave incumplimiento de gran parte de ellas.

El vacío fundamental se debe a que Colombia no cuenta con una política nacional de ordenamiento del territorio que señale las vocaciones del suelo, las restricciones ambientales, culturales y de otra naturaleza para su uso y explotación, y la apuesta de futuro en términos de expansión o de conservación de áreas aún no tocadas por la actividad humana. Tampoco se ha considerado el vínculo entre el uso del subsuelo, el suelo y el aire. Al no existir dicha política³³ no es claro qué tipo de actividad económica se puede desarrollar en cada lugar del territorio nacional, ni dónde no se puede hacer minería. Esto último –sugiere el GDIAM– es lo que debería definir el OT.

A la vez, no existen mecanismos que permitan atender la tensión que producen las decisiones atribuidas al Gobierno nacional, basadas en el principio de propiedad estatal del subsuelo y las competencias de ordenamiento territorial que poseen los municipios sobre el suelo. Al respecto, es bueno recordar que la Constitución del 91 cambió el concepto de “nación” por “Estado”, al hablar sobre la propiedad del subsuelo, abriendo con ello la posibilidad de que distintos entes del Estado (y no solo el Gobierno central) lo administren. El OT, por tanto, necesariamente requiere del ejercicio de los

³³ Esta fue incluida en uno de los veinte proyectos de ley de OT que pasaron por el Congreso antes de la aprobación de la Ley 1454, pero esta última no la incluyó.





principios de coordinación y concurrencia entre entes públicos, cuestión que actualmente no ocurre en esta materia y que debería existir, tal y como la Corte Constitucional lo ha dictaminado.

Tampoco existen mecanismos que permitan atender otra tensión, la que produce el hecho de que las decisiones sobre exploración y explotación de recursos naturales no renovables sean tomadas por el Gobierno nacional, pero los efectos de esas decisiones ocurren principalmente sobre el territorio en que se emplazan los proyectos y sus habitantes.

Como se indicará en el capítulo siguiente, otro vacío legal se refiere a que las responsabilidades de OT asignadas a los entes públicos no contienen disposiciones relativas a los instrumentos de planeación de las entidades territoriales indígenas y a los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Las particularidades de dichos territorios y las prácticas colectivas de uso y cuidado del territorio no son contempladas por la legislación vigente.

Además de ello, debe considerarse la figura de zona de reserva campesina (ZRC) reglamentada por la Ley 160 de 1994, conocida como “Ley de Reforma Agraria”. La ZRC es una figura de anclaje productivo y de ordenamiento territorial para el campesinado en Colombia, cuyo objeto es fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas. Es un dispositivo sumamente relevante por cuanto busca potenciar alternativas de desarrollo local bajo planes de desarrollo sostenible (PDS) producto de la participación activa de toda la población rural inmersa en el territorio delimitado como ZRC.

No sobra recordar, además, que existen 6,7 millones de personas en condición de vulnerabilidad o expuestas que viven en territorios susceptibles de verse afectados por desastres naturales; dichos riesgos y,

por ende, su gestión deberían ser parte de los POT, cuestión que hasta la fecha no ha ocurrido. A lo que se suma el vacío legal existente, ya que las responsabilidades de OT asignadas a los entes públicos no contienen disposiciones relativas a los instrumentos de planeación de las entidades territoriales indígenas y a los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Las falencias no se refieren exclusiva, ni principalmente, a vacíos e incoherencias legales. A juicio del GDIAM un problema principal es que no han sido creadas las condiciones de gobernanza requeridas para que estos principios y objetivos se conviertan en realidad, aspecto central que ha de ser considerado por una política nacional de ordenamiento territorial. Además, la Ley de Desarrollo Territorial fragmentó el OT al entregar esa competencia a los municipios, cuando varias cuestiones ligadas al OT son de alcance supramunicipal y no pueden, por tanto, ser resueltas en ese nivel. Ello deja de manifiesto que no ha sido posible crear el consenso político y de articulación interinstitucional de conocimientos y esfuerzos para pensar y planificar el país en términos espaciales y ambientales.

El GDIAM sugiere la necesidad de modificar la Ley 388 para, entre otras cosas, evitar que los municipios sean los únicos responsables de realizar el OT, como también para garantizar un claro vínculo con las territorialidades étnicas y culturales y, además, para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana de acuerdo con los criterios que se enuncian más adelante.

A los problemas de gobernanza del OT se suma la debilidad de las instituciones responsables de hacer estas tareas (especialmente los municipios) y la inexistencia de información y, especialmente, la falta de cruces de información sobre distintos mandatos legales (respecto del suelo, subsuelo y el vuelo forestal). De hecho, en la actualidad solo el 13 % de los municipios tienen su OT actualizado. Además, debe

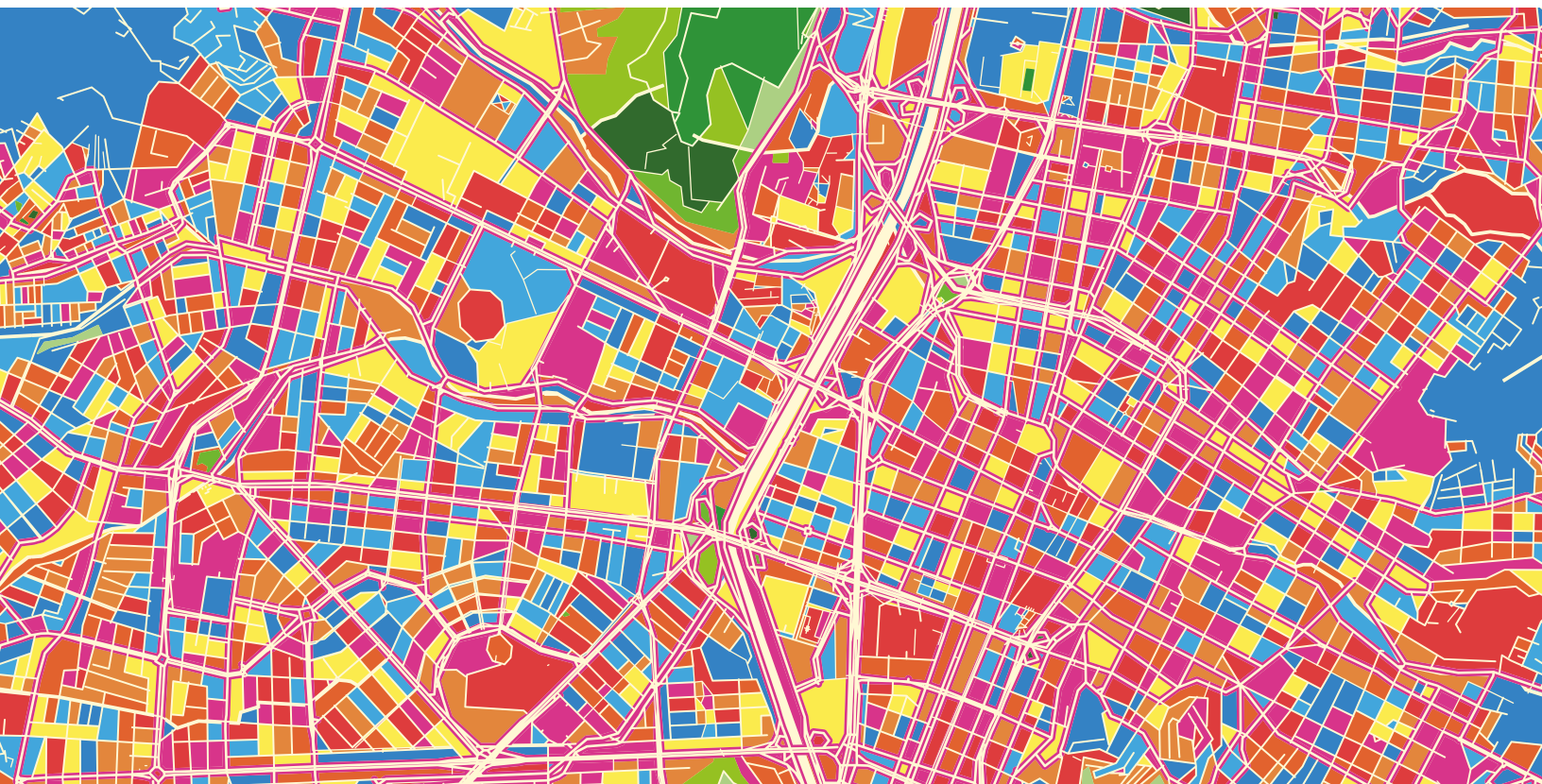
considerarse que solo aquellos de más de 100.000 habitantes requieren contar con un POT; los municipios rurales deben tener esquemas de ordenamiento territorial (EOT) o esquemas básicos de ordenamiento territorial (EBOT), en el caso de los municipios más pequeños en número de habitantes. Por tanto, todos los municipios deben ordenar su territorio y todos están cubiertos por la Ley 388 de 1997.

Un crucial aspecto para la buena gobernanza es la creación de canales de participación de los múltiples y variados intereses y voluntades que deben converger para que el OT efectivamente contribuya al desarrollo minero incluyente y resiliente de los territorios donde opera. En materia de participación, existen los consejos consultivos de ordenamiento territorial, órganos de representación social, de alcance consultivo, que no en todas las ocasiones son convocados ni interpelados en la formulación de los planes

y esquemas de OT. Es una figura que no ha operado adecuadamente y que tiende a perderse en la gran cantidad de espacios de participación existentes en el nivel local.

Por otra parte, la buena gobernanza debe también crear las condiciones de adaptabilidad de los planes de OT para que den adecuada cuenta de las siempre cambiantes circunstancias y desafíos del desarrollo sostenible.

La falta de información, coordinación, canales de participación y la debilidad institucional del Estado son las principales barreras que enfrenta el ordenamiento del territorio y es, en opinión del GDIAM, lo que debiera atender una política nacional de ordenamiento territorial. Ello, sin duda, afecta al conjunto del país; sin embargo, adquiere características especialmente complejas para el sector minero.



EL GDIAM HA PROPUESTO QUE LA MINERÍA DEBE PROMOVER EL DESARROLLO NACIONAL A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE SU COMPETITIVIDAD, SU CARÁCTER SOCIALMENTE INCLUYENTE Y LA RESILIENCIA AMBIENTAL DE LOS TERRITORIOS DONDE OPERA.

La propuesta: hacia una gobernanza del territorio

El GDIAM está convencido de que el ordenamiento del territorio nacional es una herramienta esencial para la toma de decisiones sobre la explotación de los RNNR. Por ello, su buen uso puede hacer una importante contribución al desarrollo incluyente y sostenible del país y sus localidades. Sin embargo, se considera que la actual institucionalidad no permite impulsar un OT que conduzca a tomar las mejores decisiones sobre la explotación de los RNNR y que, por tanto, cumpla con el objetivo de aportar resiliencia e inclusión a los territorios, como tampoco permite cumplir con los principios y objetivos que la actual legislación mandata.

La inexistencia de instituciones adecuadas y la debilidad de las existentes se prestan a la manipulación indebida, al inmovilismo, y pueden resultar siendo contrarias al interés público. Como lo señalan Pérez y Alonso (1992),

Dentro del modelo colombiano existe un profundo vacío alrededor de la delimitación clara de competencias, relaciones y funciones de los entes territoriales en lo que tiene que ver con el proceso descentralizador; ello ha creado una situación en la cual lo predominante es la no definición de los mecanismos de coordinación intergubernamental adecuados al conjunto de autonomías [de estos entes] dentro del régimen de república unitaria (p. 103).

La actual falta de gobernanza territorial conspira contra el desarrollo y evita la consolidación del Esta-

do. Por ello, se postula la necesidad de realizar un mapa detallado de las instituciones llamadas a participar en el OT y de sus capacidades para hacerlo. Solo a partir de ello se puede proponer una nueva institucionalidad para el OT. Además, se debe producir la información que permita tomar buenas decisiones³⁴ y los canales adecuados para una participación ciudadana efectiva.

El GDIAM entiende que la magnitud de este desafío requiere de avances a través de procesos graduales y de acuerdos entre las autoridades gubernamentales competentes, como también entre los diversos intereses privados

Misión de Ordenamiento Territorial

El GDIAM propone una Misión de Ordenamiento Territorial que tenga como propósito elaborar una política nacional de ordenamiento territorial (PNOT), como política de Estado y oriente todas las actividades que con ese propósito se realicen. La política debe fundar el OT en criterios técnicos y sociales, asegurando que se lleve a cabo de manera progresiva, selectiva, y participativa. La PNOT debe asegurar la integración en un cuerpo coherente de las diversas normativas que existen en la actualidad sobre la materia. De manera especial, debe asegurar que el ordenamiento logrado se transforme en realidad a lo largo del territorio, resguardando los derechos de todos.

Los objetivos de la misión que propone el GDIAM son coherentes con los enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La propuesta consiste en que se asigne a la misión la responsabilidad de

34 Es importante desarrollar y utilizar sistemas de información confiables para otorgar, administrar y verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para asegurar la sostenibilidad del territorio. Ya existen herramientas (por ejemplo, Tremarctos Colombia) a disposición de los organismos del Estado que brindan alarmas tempranas para ayudar a evaluar los eventuales impactos que tendrían las obras de infraestructura dentro del territorio nacional sobre la biodiversidad sensible (especies amenazadas, endémicas y migratorias) y sobre regiones sensibles (áreas naturales protegidas, áreas de manejo especial, ecosistemas poco representados), desde el punto de vista de la conservación y vista sociocultural (hallazgos arqueológicos, en territorios de resguardos indígenas, territorios de comunidades negras, etcétera). Su utilización permitiría evitar o reducir en lo posible importantes conflictos y afectaciones o costos por desinformación. Tremarctos es una iniciativa de Conservación Internacional Colombia, que brinda soporte a los tomadores de decisión en los diferentes sectores del país para evitar, mitigar o compensar los posibles impactos generados. Muestra información analítica que ayuda a ver si un proyecto es viabilizado con estándares internacionales de sostenibilidad.



acompañar el inicio de la implementación gradual de los POT, como también de sugerir cambios legislativos y administrativos que se requieran para llevar adelante esa tarea. A partir de este trabajo y experiencia, la misión debe proponer una PNOT y una hoja de ruta para el logro eficiente y armónico de los objetivos que priorice.

Dicha hoja de ruta debería contemplar que los POT atiendan la diversidad de situaciones que alberga el país. Ello le permitiría recoger y aprender de los esfuerzos de OT que se realicen, habida cuenta de la diversidad y multiculturalidad del país. El GDIAM asigna prioridad a que la misión atienda los traslapes de atribuciones hoy existentes, como también que proponga una reforma de la legislación de OT, de manera que se desmunicipalice y sea posible integrar los diferentes instrumentos de planeación del territorio (POT, Pomcas, y otros).

Se subraya la importancia de que proponga mecanismos que fortalezcan las capacidades de las instituciones más débiles que participan en el proceso de OT. Todo ello permitirá que la misión concluya identificando los recursos y condiciones que requiere el OT y, así proponga una política de Estado que cuente con la requerida coordinación sectorial y multinivel, con la armonización de los instrumentos para el OT, las capacidades institucionales requeridas y una agenda estratégica que oriente el esfuerzo nacional de OT.

La misión que se propone debe asegurar que el OT se base en estudios de vocación de suelos, de tendencias actuales de uso, de identificación y salvaguarda de las zonas de interés comunitario, de conflictos entre usos del suelo (agricultura-minería, por ejemplo), y que le diga al país dónde no se puede hacer minería.

El GDIAM llama la atención sobre la urgencia de esta tarea, ya que el 83 % de los municipios tienen considerado revisar su POT, en la precaria situación que hoy se encuentran. Por otra parte, existen po-

sitivas experiencias de esfuerzos asociativos en la dirección de lo que se propone (un buen ejemplo de ellos es el esfuerzo de OT que realiza la provincia de Cartama, en Antioquia), sin que hasta la fecha exista un criterio común que los oriente y, posteriormente, permita compararlos para identificar mejores prácticas.

Se sugiere que esta misión a través de su experiencia identifique las mejores prácticas y a partir de ellas proponga un diseño de la institucionalidad responsable de la PNOT. En particular, se propone que esta misión atienda tres desafíos fundamentales:

- a. ***Esfuerzo institucional asociativo con liderazgo claro y los recursos necesarios.*** El ordenamiento del territorio no se corresponde necesariamente con el orden administrativo que se ha dado el país. De allí que la actual legislación contemple diversas formas de asociación entre entes territoriales para asumir el desafío de OT. La implementación gradual debería probar diversas formas de asociación, asegurando que estén claramente establecidas las competencias de las diversas instituciones participantes y las condiciones de coordinación y concurrencia; la responsabilidad de liderar el proceso; que este contemple plena transparencia y participación ciudadana efectiva y que se asegure de dotar a todas las instituciones participantes de los recursos y capacidades que demanda la tarea de OT.

En la actualidad existen múltiples formas de asociación que trascienden la organización político-administrativa del país. De hecho, el 55 % de las entidades territoriales han explorado alguna forma de asociación. A ello se suman los nueve pactos territoriales o subregiones funcionales que propone el PND, las cinco macro regiones definidas (Amazonia, Orinoquia, Pacífico, Andes y Caribe), además de las provincias ya constituidas. La misión debe evitar que se multipliquen de manera innecesaria las diversas formas de asociación y proponer condiciones adecuadas de implementación de la OT en todas ellas.



La Misión de OT debe identificar el mejor ordenamiento institucional (pueden ser diversos de acuerdo con las características del territorio) y la magnitud de recursos que exige un plan nacional de OT. Se debe considerar que para que las asociaciones operen se necesita fortalecer los niveles regionales de planificación, como también crear las condiciones para integrar de manera armónica y eficiente los diversos esfuerzos de planificación que se realizan en el territorio. La misión debe identificar los recursos requeridos en el territorio y crear las condiciones para que los contratos-plan que suscriben las partes operen de manera eficaz.

Respecto del sector minero en particular, se sugiere que el ordenamiento del territorio nacional tenga un carácter general y defina dónde y en qué condiciones no se puede desarrollar actividad minera alguna, teniendo en cuenta las figuras territoriales de comunidades étnicas y culturales y las diversas figuras ambientales existentes (áreas protegidas del Sinap, áreas de especial importancia ecológica, entre otras), para su adecuado aprovechamiento.

El ordenamiento territorial minero debe tener en cuenta que solo hay minería en donde hay recursos naturales, por lo que se requiere un balance equitativo y técnico entre los costos y beneficios producidos por la actividad minera y los que se producen al limitar o prohibir la minería. Dicho ordenamiento debe también asegurar que se respeten los derechos de todos, entre ellos los de los grupos étnicos, el campesinado, los agricultores, los empresarios y demás agentes sociales y económicos en el área de influencia. Ello además proporcionará claridad a todos los ciudadanos y a los empresarios sobre los usos y destinos del suelo.

Para impulsar esta y otras tareas, el GDIAM ha propuesto la reformulación del consejo asesor

del MME para que represente de buena manera la diversidad de intereses que convergen en el sector y así sugiera maneras efectivas de orientar su desarrollo competitivo, inclusivo y resiliente.

- b. Sistema de información estratégica que apoye buenas decisiones.** El OT requiere de abundante información que en la actualidad no existe, se encuentra dispersa o no se puede acceder a ella y, por tanto, no se usa. Por ello el GDIAM sugiere crear un sistema de información para el OT basado en los principios de la evaluación ambiental estratégica (EAE), pero que comprenda todas las dimensiones de la sostenibilidad (económica, social y ambiental).

Dicho análisis se orienta a convenir –entre las partes interesadas– un diagnóstico del territorio que permite identificar los temas críticos para su sostenibilidad. En una segunda etapa, profundiza en el análisis estratégico de los temas críticos para definir riesgos y oportunidades para el territorio. Finalmente se consolidan las conclusiones y se hace una validación final por parte de todos los participantes.

El propio sistema de información debería considerar el establecimiento de alertas de cambio en las variables estratégicas del territorio que permitan adecuar los OT a circunstancias que inevitablemente cambian con el tiempo.

En la actualidad existe información internacional, además de la nacional, que puede ser muy útil para el OT. También es posible usar algoritmos basados en inteligencia artificial para apoyar procesos de decisión que muestren escenarios que conserven y mejoren los activos del capital natural del país. Estos pueden ser relevantes para apoyar el proceso de toma de decisiones con base en información georreferenciada que, mezclada con una analítica de datos, puede predecir los comportamientos que produzcan un riesgo para las funciones de ecosistemas estratégicos del país.





A la vez, es necesario tener una herramienta de monitoreo que dinamice los procesos de decisión en aspectos como: factores de compensación (lista roja de ecosistemas-UICN); financiación de planes de conservación de especies amenazadas; financiamiento de proyectos REDD+ y del aumento en la extensión de un área natural protegida; implementación de nuevas áreas protegidas; planes de apoyo y mejoramiento de la calidad de vida para comunidades locales; rescate de material arqueológico e indicador y monitoreo de áreas potenciales de proyectos carbono-neutrales.

El GDIAM subraya que, sin contar con un sistema de información confiable y práctico, será difícil desarrollar una minería incluyente en Colombia y, en consecuencia, evitar oportunamente la conflictividad socioambiental y con otras actividades productivas, tales como la agricultura y el turismo.

El GDIAM valora diversos objetivos del PND que buscan atender este desafío. Entre ellos destaca la propuesta de implementar un plan de cartografía y catastro que actualice y complete la información con estándares claros, así como el adecuado financiamiento. Se aprecia también el rol de regulación, control y vigilancia asignado al IGAC en el desarrollo de esta tarea.

El PND sugiere además la creación de un observatorio de OT que informe, armonice y racionalice los trámites vinculados a esta tarea. Plantea, por último, la creación de un Kit OT, especializado en el sector minero-energético que, entre otras cosas, cuente con información de diagnóstico para la realización de esta tarea.

Resulta necesario armonizar las iniciativas en un sistema único de información estratégica para el OT, que además permitiría atender otros desafíos, como la evaluación de impactos ambientales, la planificación del desarrollo y la participación ciudadana informada. Este es un desafío largamente esperado, pero que se ha visto dificultado por celos institucionales y normas administrativas que impiden su materialización.

El primer paso que en esta materia debería realizar la Misión de OT es un inventario de sistemas y fuentes de información (en el país o en el extranjero) y de las barreras que impiden conformar este sistema integrado de información, para así proponer una hoja de ruta e iniciar su materialización.

- c. **Sistema de apoyo a una participación social incidente y efectiva.** Para que sea legítimo y efectivo, el OT debe contar con el acuerdo y compromiso de los diversos actores del territorio. Por tanto, demanda la existencia de canales de participación multiactor que tengan incidencia en las decisiones que sean adoptadas, ya que solo desde la incidencia efectiva se consigue el compromiso de las partes.

El GDIAM considera que una dimensión fundamental de la inclusión –que es un pilar de su propuesta– es la participación ciudadana amplia, libre, informada y efectiva, para que los distintos grupos sociales en el territorio hagan efectivos sus derechos. Por ello, propone que la efectividad se manifieste tanto en el proceso de participación, como en sus resultados. Esto demanda que el proceso sea representativo de todos los intereses en juego, y sus resultados beneficiosos para todos los actores involucrados.

La participación incidente y efectiva requiere de:

- *Legitimidad*, lo que presupone la existencia de actores organizados y representativos de los ciudadanos que vean sus intereses afectados por los resultados del OT y un canal formal de representación de sus intereses. El conocimiento y la organización determinan la capacidad de representación.
- *Diálogo simétrico*: los actores que participan deben tener la capacidad para representar eficazmente sus respectivos intereses y entablar canales de diálogo con otros actores en función de objetivos comunes.
- *Una institucionalidad responsable* de facilitar el proceso, generar condiciones igualitarias y horizontales de participación para los distintos actores y supervisar que se cumplan con lo acordado.

Estas tres consideraciones, que se enmarcan en la propuesta de participación ciudadana formulada por el GDIAM, propician condiciones de igualdad y legitimidad al proceso y refuerzan el compromiso de los actores con el OT. La Misión de OT debe determinar la estructura institucional y los recursos que requiere un sistema de apoyo a la participación efectiva e iniciar su implementación.

Crear municipios o distritos ecomineros

El GDIAM propone la creación de municipios o distritos ecomineros con el propósito de desarrollar formas de concertación entre la nación y las entidades territoriales en la adopción de las medidas necesarias para garantizar la realización de los proyectos mineros de manera coherente con la sostenibilidad del territorio donde operarán. Ello parece fundamental ya que la implementación de un plan nacional de OT, como se viera en el punto anterior, tomará bastante tiempo. Entretanto, no debería desaprovecharse la oportunidad de utilizar adecuadamente las riquezas minerales del país.

Por ello se propone crear instancias institucionales que permitan concertar y armonizar las aspiraciones y necesidades de los diferentes niveles del Estado en torno al uso del subsuelo y, por ende, de la actividad minera. Esta propuesta busca dotar a

los municipios que tienen una marcada vocación, actividad o potencial minero, de herramientas adecuadas para gestionar esa realidad y coordinarse con los entes nacionales para definir las formas en que esta actividad se impulsa. El GDIAM sugiere integrar o considerar esta propuesta en la elaboración de la ley de coordinación y concurrencia que actualmente formula el Gobierno nacional.

Los municipios o distritos ecomineros son aquellos que, por la importancia económica de los recursos del subsuelo, donde destaca el minero, reconocidos por el Gobierno nacional, sean objeto de tal declaración a iniciativa del mismo gobierno o a solicitud de los propios municipios³⁵.

³⁵ Previo concepto expreso de las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

Para que el Gobierno nacional lo declare, o un municipio o distrito puedan solicitar el reconocimiento como tal, tanto las autoridades nacionales como territoriales deberán tener en cuenta la opinión de los habitantes del respectivo o de los respectivos territorios. Para tal efecto, utilizarán los mecanismos de participación que mejor consulten la opinión ciudadana, teniendo en cuenta que dicha participación constituye un derecho fundamental. El sistema de apoyo a la participación puede resultar fundamental para la buena realización de esta tarea.

La declaratoria de “municipio o distrito ecominero” no autoriza la exploración o explotación de su recurso minero, pero activa el mecanismo especial que habilita la incorporación de las autoridades municipales, y de la población cuando fuere el caso, al proceso de toma de decisiones relacionadas con la exploración y explotación del recurso minero correspondiente. Ello no debería impedir que los municipios que no adquieren ese estatus puedan participar en procesos de concertación cuando se tenga la intención de explotar un recurso del subsuelo en su territorio.

Los gobiernos nacional, municipales y distritales, definirán en forma concertada los proyectos específicos de exploración y explotación minera a desarrollarse dentro de la jurisdicción municipal. Para ello las agencias y dependencias nacionales incorporarán a las autoridades municipales en el proceso de toma de decisiones, las cuales armonizarán con las políticas públicas ambientales y de ordenamiento del territorio. En cualquier caso, la concertación será obligatoria.

Así, los municipios o distritos ecomineros podrán, entre otras cosas:

- a. *Disponer del aprovechamiento de los recursos mineros de su jurisdicción*, en forma concertada con la autoridad minera nacional, y concurrir en la promoción, celebración, administración y seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales, en el territorio de su jurisdicción.
- b. *Establecer contribuciones fiscales o parafiscales compensatorias* sobre las actividades mineras, cuyo establecimiento y tasación fijará el respectivo concejo municipal, previo estudio técnico de competitividad e impacto socioeconómico que soporte su razonabilidad, elaborado por el respectivo municipio y adoptado por acto administrativo.
- c. *Emitir “bonos verdes municipales”*, para que sean adquiridos por las empresas mineras interesadas en realizar proyectos en los municipios mineros o en su área de influencia directa, de manera que los municipios puedan disponer de recursos para promover obras de beneficio social y ambiental. Las empresas podrán endosar al Estado dichos bonos en el momento de pagar las regalías causadas por la explotación de minas a su cargo.
- d. *Fortalecer sus capacidades para la definición e implementación de proyectos de desarrollo territorial y de participación ciudadana*. Tanto las contribuciones compensatorias como los bonos verdes podrán ser utilizados para crear las capacidades municipales que permitan hacer un uso eficiente y equitativo de los recursos que provengan de estas iniciativas y de las regalías del sector minero; igualmente, para fortalecer las condiciones hacia una participación ciudadana efectiva y la consulta libre, previa e informada a los grupos étnicos.
- e. *Concurrir con la autoridad minera nacional en la promoción, celebración, administración y seguimiento a los contratos de concesión* y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales, en el territorio de su jurisdicción.



Un mapa social minero

El GDIAM propone que el país disponga de un mapa social minero. Este es un mapa que cruza la información del catastro minero con el emplazamiento de la minería legal (que incluya la minería ancestral, de subsistencia y formal a pequeña, mediana o gran escala), así como la informal y la actividad extractiva no legal, con la existencia de territorios indígenas o de territorios colectivos de comunidades negras –considerando también lo que las Cortes han designado como “territorios étnicos”– y sus respectivas habilitaciones para ejercer la actividad minera.

Es importante reconocer que el plan de fiscalización integral liderado por la ANM fue un avance importante en términos de proporcionar más y mejor información al país sobre los diferentes tipos de minería, el empleo que genera y el respeto de la normatividad aplicable. Sin embargo, este ejercicio es aún incipiente e insuficiente y debe continuar y fortalecerse, entre otras cosas, incluyendo las variables relacionadas con los “territo-

rios étnicos”. De ahí que el GDIAM recomiende la elaboración de un mapa social minero integrado con el sistema de catastro minero, proyecto que existió en la ANM y fue conocido como “Gema”.

Igualmente, el GDIAM respalda la iniciativa de la UPME para contar con un sistema de información que, en el marco de la implementación del Plan Nacional de Ordenamiento Minero, permita hacer un análisis sobre las condiciones de vulnerabilidad territorial a los potenciales impactos económicos, ambientales y a todos los seres que pueda ocasionar la actividad minera. El Departamento Nacional de Planeación deberá establecer las normas, congruentes y compatibles con las internacionales, que habrán de cumplir todos los sistemas de información del Estado para comunicarse y ser consistentes entre sí.

Todo lo anterior será un insumo indispensable para el sistema de información estratégica sugerido anteriormente, como elemento indispensable para el OT.



Nación y territorio

Colombia requiere de un gran cambio respecto de cómo aproximarse a la minería, actividad con el potencial de contribuir a mejorar la calidad de vida de los colombianos de la presente y las futuras generaciones.

Tal aproximación exige una *visión compartida* que dé cuenta de las aspiraciones de toda la ciudadanía, que se oriente hacia la búsqueda del desarrollo humano (económico, social, ambiental y cultural en su conjunto) y que se comprometa con la construcción de condiciones para la equidad, la resiliencia socioambiental, la innovación, la competitividad y la paz del país. En la actualidad, sin embargo, Colombia no cuenta con esta visión compartida, lo cual constituye el primer aporte del GDIAM: “Minería sí, pero incluyente, resiliente y competitiva”³⁶.

Los jueces no han sido ajenos a este debate. Por el contrario, en el ejercicio de sus funciones de administrar justicia, sus fallos han impactado la manera cómo la actividad minera debe enmarcarse en la arquitectura del relacionamiento entre la nación y el territorio. La Corte Constitucional ha expresado la necesidad de establecer escenarios de concertación entre las autoridades de los órdenes nacional y territorial, sobre el uso del suelo y del subsuelo, así como del deber de difundir en los territorios la información sobre las posibles afectaciones ambientales y sociales producidas por el desarrollo de actividades mineroenergéticas.

Lo anterior en razón de acciones jurídicas interpuestas por las comunidades en un momento en el cual en Colombia y en el mundo aumentó la inversión en el sector minero, sin una institucionalidad completamente preparada para el efecto, lo cual puso sobre la mesa la tensión en la distribución de competencias en la materia entre autoridades nacionales y locales, así como los conflictos entre las comunidades y los proyectos extractivos en los territorios, para los cuales el ordenamiento jurídico existente no ha sido suficiente.

El contexto en el cual se ha desarrollado este proceso tiene dos elementos. Por una parte, las tensiones entre el Gobierno central y las entidades territoriales en torno a la decisión sobre el aprovechamiento de recursos del subsuelo en los territorios; y, por otra parte, el descontento de algunos sectores de la población con las decisiones del Gobierno en materia extractiva, percibidas como tomadas de manera inconsulta, sin que las poblaciones en el territorio sientan que puedan tener voz en aquellas definiciones que afectan directamente sus vidas.

Interesa analizar aquí el primer elemento, a saber, las tensiones entre el Gobierno central y las entidades territoriales en torno a la decisión sobre el aprovechamiento de recursos del subsuelo en los territorios. Los jueces se han pronunciado al respecto en múltiples oportunidades. La concentración de las principales decisiones de política en el Gobierno central, sin la participación de las autoridades locales, se ha puesto en tela de juicio recientemente, lo que llevó a las altas cortes, en especial a la Corte Constitucional, luego de demandas presentadas por ciudadanos o grupos de ciudadanos en contra de la normativa minera vigente, a establecer que las autoridades competentes del nivel central deben:

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 los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

Mediante la Sentencia T-445, la Corte Constitucional estableció que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”.

36 Véase definiciones en GDIAM, 2016, pp. 14-16.



Luego, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-273 de 2016, declaró inexecutable el artículo 37 del Código de Minas, que prohibía a los alcaldes municipales impedir el desarrollo de actividades mineras en su territorio y subordinaba los planes de ordenamiento territorial a las decisiones del Gobierno central en materia minera. En la actualidad, según la jurisprudencia³⁷, los alcaldes pueden prohibir la minería en sus territorios porque el Gobierno nacional administra el subsuelo pero los alcaldes determinan el uso del suelo.

37 En la Sentencia C-035 de 2016, la Corte Constitucional analiza las áreas de reserva minera y determina que deben aplicarse los principios de coordinación, concertación y subsidiariedad, para la planeación minera entre los órdenes nacional y territorial. En la Sentencia C-389 de 2016, la Corte Constitucional ha desarrollado un sólido cuerpo jurisprudencial, en el cual se ha defendido la idea de que las decisiones ambientales de importancia, como aquellas relacionadas con el uso, explotación y aprovechamiento del subsuelo no pueden adoptarse de forma centralizada, sino que exigen la participación de los entes territoriales, en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, que definen el contenido de la autonomía territorial y su relación con el principio de unidad nacional.

En 2019 y 2020, la ANM, a nombre del Gobierno nacional, ha desarrollado una estrategia para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional y evitar un desacato judicial, mientras el Congreso expide un nuevo Código de Minas (CM). Con tal propósito, ha establecido una guía con un procedimiento que garantiza la participación de los entes territoriales en sus decisiones.

El Gobierno ha anunciado que trabaja en una ley orgánica de coordinación y concurrencia (la cual requiere, dicho sea de paso, de la consulta previa), que habrá de definir una distribución de competencias entre el orden nacional y el territorial en cuanto a la administración del subsuelo y al uso del suelo. Se espera también de dicha ley que determine el alcance y el procedimiento de la concertación con los alcaldes, así como quién decide la vocación del suelo en caso de conflicto³⁸.

38 La entonces senadora Claudia López radicó un proyecto de ley de concertación que crea una instancia de decisión colegiada (Consejos Verdes), dominada por la autoridad ambiental.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CLAVE DE PAZ

En la concepción tradicional del centralismo, los conflictos entre nación y entes territoriales se resuelven a favor de la primera. Esta postura, sin embargo, no siempre soluciona los problemas. A menudo crea problemas nuevos o agudiza los existentes —particularmente en el ámbito local— pues el interés de la nación, entendida esta como eje de un poder central que tiene su propia dinámica, suele ser distinto al interés de la gente que, en la unidad o en la diferencia, se reconoce en su propio gobierno de proximidad.

En un modelo de Estado como el definido por el artículo 1.º de la Constitución colombiana, la natural tensión entre unidad política y autonomía territorial solo puede resolverse adecuadamente por la vía de una relación equilibrada y horizontal entre los dos principios. Eso es, justamente, lo que establece la Constitución. Su artículo 311 señala al municipio como entidad fundamental y ello le otorga cierto estatus prioritario sobre las demás instancias y niveles territoriales. En otras palabras, el constituyente del 91 privilegió al municipio incluso sobre la nación, cuyas normas legales, en un momento dado, no pueden traspasar el límite de la autonomía municipal, ni vaciar su contenido so pretexto del interés nacional. Es una garantía institucional que supone un límite para el legislador.

Trujillo, Augusto (2016). “El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana”. En *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Rinde, p. 26.

Coordinación interinstitucional y distribución de competencias

Aunque los recientes fallos de la Corte Constitucional son identificados por algunos como una modificación de postura y por otros como fallos con matices propios de los hechos particulares y concretos que le han sido consultados, lo cierto es que se observa en sus jurisprudencias la idea de fondo, según la cual los territorios tienen voz en cuanto al ejercicio de las facultades del Gobierno central cuando de administrar el subsuelo se trata.

Con la finalidad de enmarcar desde el punto de vista constitucional dicha realidad, el GDIAM ha hecho el esfuerzo de apelar a algunas nociones de nuestra Carta Política poco exploradas. En efecto, la Constitución de 1991 estableció las aperturas económica y política, esta última mediante mecanismos como la descentralización territorial y la participación ciudadana. A diferencia de la primera, la apertura política no ha funcionado plenamente porque no ha tenido los “dolientes” de la apertura económica. No obstante, es claro que el constituyente de 1991 quiso reflejar en el ámbito institucional, el

entorno social y político del momento, es decir, una clara voluntad de profundizar la descentralización administrativa y de institucionalizar la participación ciudadana. Ejemplo de esto son: el régimen según sus usos y costumbres aplicables a las comunidades étnicas de los artículos 32 y 320 de la Constitución Nacional (CN): “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

Para el GDIAM, en la coyuntura actual, tal vez el marco constitucional aquí mencionado permitiría armonizar de alguna manera las competencias entre el Gobierno central y el territorial en materia minera. Lo anterior, en el marco procedimental e institucional de los POT, que pueden incluir el potencial mineroenergético como una variable determinante del uso del suelo y del subsuelo. Para el GDIAM, el punto de cierre debería ser lo establecido por la Decisión C-123, a saber:

- Principio de organización unitaria del Estado: corresponde a la nación la determinación de las políticas relativas al aprovechamiento de los recursos naturales (artículos 1, 332 y 334 de la Constitución).
- Principios de autonomía y descentralización de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses (artículos 287 de la CN) y de coordinación y concurrencia (artículo 288 de la CN): dichos principios establecen que las autoridades nacionales deben reconocer y garantizar la capacidad de las entidades municipales o distritales involucradas (las que serían consideradas como una categoría especial de *municipios mineros*, con un régimen diferente al ordinario para su organización, gobierno y administración de su ordenamiento territorial y administración del subsuelo) de participar activa y eficazmente en los procesos de autorización de aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentren en su territorio, mediante acuerdos celebrados con aquellas.
- Esta fórmula equilibra los principios de autonomía territorial y unidad de la nación.

En consecuencia, el GDIAM considera prioritario que el Legislativo señale el régimen de organización, gobierno y administración de las *categorías de municipios* que permite la Constitución Nacional. Con tal propósito, elaboró una propuesta para someter a consideración de las correspondientes autoridades.

Igualmente, es importante la construcción y regulación de un *mecanismo de concertación y coordinación* entre autoridades (nacionales y territoriales) en materia mineroenergética que contemple como eje principal la participación de las comunidades y demás actores territoriales; dicho mecanismo debe asegurar que el manejo de la información sea oportuno y transparente, y que las agendas sean también concertadas. Por ello, se hace necesario que en los municipios con riqueza del subsuelo haya instancias de diálogo en las que de manera constante y abierta pueda propiciarse un debate sobre el desarrollo de estas actividades y sus impactos positivos y negativos, respetando las distintas miradas y comprendiendo las dinámicas territoriales.

Sin embargo, lo anterior debe partir de un ejercicio que permita determinar con claridad las visiones locales y de país sobre la mejor forma de aprovechar los recursos naturales y el uso del suelo. Es decir, se requiere un *ordenamiento del suelo nacional, multisectorial y multidimensional* que sirva de marco para el ordenamiento del territorio a escala departamental y municipal; este ordenamiento sugerido implica la necesidad de articular los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial, así como determinar las mejores potencialidades del suelo y del subsuelo, teniendo en cuenta las vocaciones culturales y económicas del municipio, enfocadas hacia el bien común y sin excluir *a priori* alguna de ellas. En esta línea, es importante aclarar que lo anterior no determina de manera obligada la ejecución de actividades mineras en cualquier lugar del país.

Junto a una clara definición de las competencias en materia minera en los ámbitos nacional y local, Colombia debe contar también con reglas claras que garanticen de manera ordenada y permanente la participación de las comunidades en las decisiones relacionadas con la actividad minera que las involucran.





Relacionamiento territorial de las empresas mineras

En Colombia, el desarrollo de la actividad minera se realiza en territorios con características complejas por la existencia de conflictos, tensiones y situaciones de violencia. Por tanto, es usual que en las áreas de influencia donde operan empresas mineras la presencia del Estado sea débil, con frágil gobernabilidad, presencia de grupos armados ilegales y de estructuras económicas criminales; también existen asentamientos de comunidades étnicas, ecosistemas ambientales altamente sensibles y fronteras permeables, entre otras características.

De igual manera, es obligatorio reconocer que en algunos de estos territorios existen antecedentes negativos en materia de relacionamiento empresarial con la comunidad; en especial, porque algunas empresas han optado por homogeneizar las realidades y actuar de manera desarticulada con los procesos de planeación territorial, sobre las necesidades de contexto propias de cada una de las regiones. En este sentido, se ha creado un escenario de escepticismo y desconfianza respecto del relacionamiento que las distintas empresas han venido aplicando.

Por otro lado, el Estado, tanto en los ámbitos nacional como territorial, presenta vacíos estructurales en cuanto al cumplimiento de sus responsabilidades de prestación de bienes y servicios públicos (infraestructura, educación y salud, entre otros), que algunas empresas han venido asumiendo sin tener la obligación de hacerlo y, en cambio, relevando al Estado de la correspondiente responsabilidad.

Esto supone un desafío importante para las empresas que aspiran a desarrollar sus actividades de manera *conectada* con el territorio en el que se encuentran. Para afrontar dicho reto, en las últimas dos décadas han venido surgiendo y consolidándose iniciativas técnicas y políticas de conducta empresarial, estándares y guías de buenas prácticas.

Estándares de relacionamiento territorial de las industrias extractivas

Pocos sectores como el mineroenergético disponen de la cantidad de estándares sociales y ambientales que guían y establecen parámetros para el monitoreo, incluso por parte de terceros, de su relacionamiento en los territorios. Se trata de estándares voluntarios que suponen una suerte de autorregulación del sector privado y que vienen conducidos por las nuevas demandas de los mercados de capital y de minerales. Los estándares también buscan anticiparse a leyes y regulaciones que serían de obligatorio cumplimiento.

El Foro Económico Mundial y el International Institute for Sustainable Development (IISD), por ejemplo, mapearon recientemente, cada uno por separado, los estándares e iniciativas que rigen para la minería en especial. Así, el IISD toma ocho iniciativas. La Figura 1 y la Tabla 9 muestra el mapeo elaborado por el Foro Económico Mundial.

Esta tendencia general incluye iniciativas que tienen un *aspecto político* y *guías de naturaleza técnica*. De acuerdo con los estándares, las relaciones comunitarias de una empresa extractiva usan fundamentos o principios y se manejan mediante herramientas prácticas desarrolladas con base en conocimiento técnico, y no en ideas aleatorias, ni criterios morales o religiosos. Este conocimiento técnico viene de la Ciencia Política, la Sociología, la Economía y la Ingeniería Ambiental, entre otras disciplinas, con las cuales se han hecho estudios y evaluaciones empíricas que han llevado a concluir que X o Y cosas funciona o no en las relaciones comunidad-empresas y en entornos de ruralidad, pobreza y gobernabilidad frágil.

La faceta política se refiere al hecho de que varias iniciativas son el resultado de negociaciones entre actores-grupos de interés opuestos o distintos que han llegado a un acuerdo. Con frecuencia incluyen, además, reglas de juego para determinar si los participantes están cumpliendo con las guías y el tipo de consecuencia en caso de ser necesario. Un ejemplo de ello son las *iniciativas multiactor* que reúnen Gobierno, empresas y ONG.

FIGURA 1. Iniciativas del International Institute for Sustainable Development (IISD) Fuente: IISD.

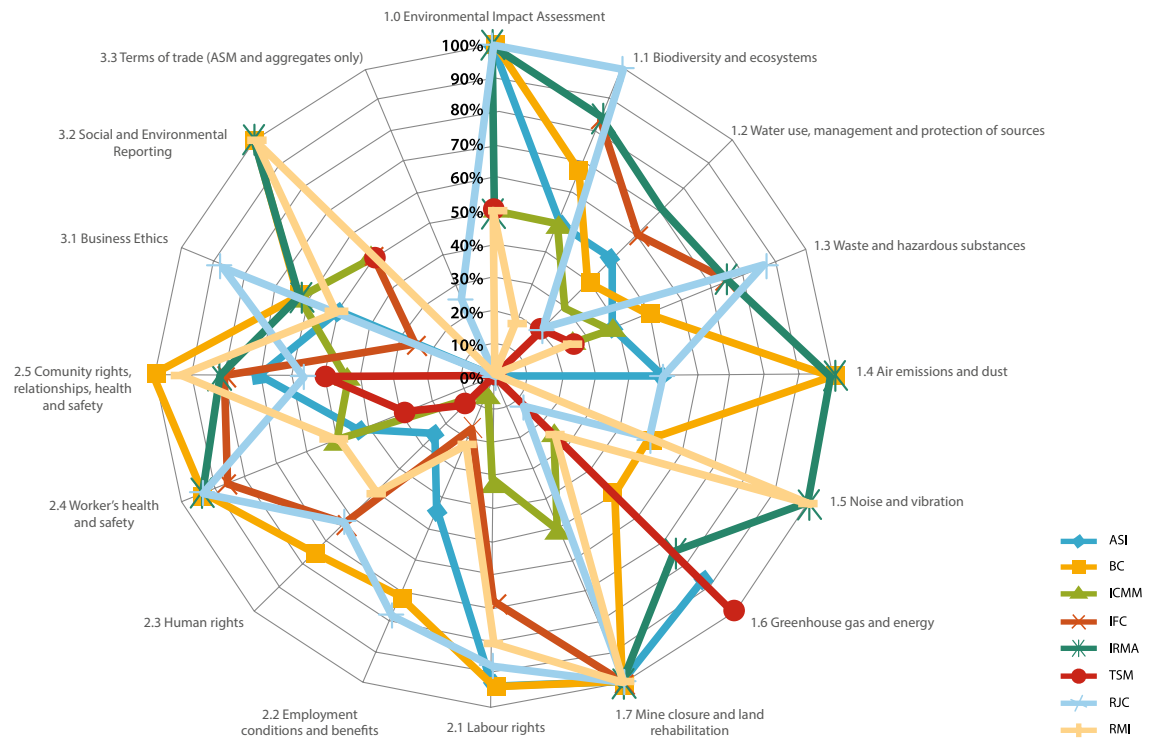


TABLA 9. Mapeo del Foro Económico Mundial Fuente: World Economic Forum

ASPIRATIONAL OR DIALOGUE	ISSUE FOCUSED	LARGE-SCALE MINING MULTI-ISSUE OR COMPREHENSIVE		
		COMMODITY FOCUSED	COMPANY FOCUSED	SITE-BASED
Whitehorse Mining Initiative	Kimberley Process (KP)	Aluminium Stewardship Initiative	International Council on Mining & Metals (ICMM)	International Finance Corporation (IFC) Performance Standards
Millennium Development Goals (MDGs) / Sustainable Development Goals (SDGs)	Occupational Safety and Health Administration (OSHA)	Better Gold Initiative	Dow Jones Sustainability Index (DJSI)	Mining Association of Canada-Towards Sustainable Mining (TSM)
OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas	Social Accountability 8000	Green Lead	FTSE4 Good Index	Initiative for Responsible Mining Assurance (IRMA)
Africa Mining Vision	Global Business Coalition on HIV-AIDS, tuberculosis and malaria	Responsible Jewellery Council (RJC)	Responsible Mining Index (RMI)	Equitable Origin
Devonshire Initiative	Partnering Against Corruption Initiative (PACI)		United Nations Global Compact (UNGC)	Equator Principles (EP)
AccountAbility AA1000 Assurance Standard	Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)		Global Reporting Initiative (GRI)	Prospectors & Developers Association of Canada (PDAC) e3 Plus
Responsible Mineral Development Initiative (RMDI)	International Cyanide Management Code (ICMC)			
	Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP)			
	United Nations Voluntary Principles on Security and Human Rights (VP on S & HR)			
	Free, Prior and Informed Consent (FPIC) Dialogue			
	Conflict-Free Sourcing Initiative (CFSI)/Smelter Program (CFSP)			
	Conflict-Free Tin Initiative			
	Diamond Development Initiative (DDI)			
	Alliance for Responsible Mining (ARM)			
	Public-Private Alliance for Responsible Minerals Trade			

Dimensión social y estándares de relacionamiento

Cuando se hace referencia a la dimensión social del relacionamiento de las empresas del sector extractivo en el territorio, se trata en realidad de las inversiones tendientes a gestionar el impacto social (incluido el ambiental) medido de la intervención de la empresa en el territorio. Infortunadamente, el rango de impactos sociales que suelen incluirse en los EIA de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es muy limitado.

Desde el punto de vista de estándares internacionales, el espectro de lo social se refiere de manera general al bienestar de las personas, en los siguientes temas:

- Adecuado manejo ambiental.
- Adecuado manejo de condiciones laborales, incluidas salud y seguridad en el trabajo.
- Adecuado acceso a los beneficios socioeconómicos, en términos de:
 - *Empleo directo e indirecto: existen buenas prácticas en materia de capacitación, encadenamientos y obligaciones de contratistas para el apalancamiento del desarrollo local.*
 - *Acceso a la información sobre el manejo y uso de regalías e inversión pública derivada de los impuestos: la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) es el estándar más indicado para el tema.*
 - *Acceso a la inversión social (responsabilidad social corporativa (RSC), filantropía, RSE, etcétera), cuyas buenas prácticas se encuentran especialmente en el estándar de la CFI del Banco Mundial.*
- Adecuado manejo de impactos sociales: hace referencia a una gestión altamente regulada en los estándares internacionales, tanto en las normas de desempeño de la CFI (2012) como en los “Principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos”.

Esta sección hace referencia a: (1) el adecuado acceso a la inversión social de las empresas (RSE); y (2) el manejo de los impactos sociales de la actividad minera en el territorio.

Marcos de referencia para el relacionamiento y el manejo de impactos sociales

Los Principios Rectores de Naciones Unidas diferencian entre causar, contribuir y estar vinculado a un impacto social adverso. En este sentido, no todos los impactos adversos constituyen violaciones a los derechos humanos. Solo las primeras dos acciones (causar y contribuir) exigen una atención concreta de la empresa, pero es muy usual que haya presión social para que una empresa se pronuncie públicamente sobre alguna situación con la cual tiene tan solo un vínculo indirecto.

Los marcos de referencia en materia de relacionamiento y manejo de impactos sociales más citados y ampliamente aceptados (por empresas, inversionistas y ONG) y adoptados (por empresas) son las Normas de Desempeño de la CFI y los “Principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos”, entre los cuales el GDIAM quisiera llamar la atención sobre los siguientes:

Relacionamiento comunitario

- Todo buen relacionamiento empieza por un mapeo de actores-grupos de interés, el mapa social y político del entorno. Toda empresa debe contar con una línea de base social y ambiental, incluyendo temas de salud.
- Un buen relacionamiento con las comunidades supone que estas pueden participar en los procesos y las decisiones que las involucran.
- Evitar causar conflictos intra e intercomunitarios.
- Superar la asimetría de conocimiento y de información, prestando especial atención a las comunidades en condición de vulnerabilidad y poniendo a su disposición el EIA y demás documentos técnicos de interés, en un lenguaje culturalmente apropiado.

EN COLOMBIA, EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD MINERA SE REALIZA EN TERRITORIOS CON CARACTERÍSTICAS COMPLEJAS POR LA EXISTENCIA DE CONFLICTOS, TENSIONES Y SITUACIONES DE VIOLENCIA.

- La buena comunicación, más que a campañas publicitarias, se refiere al acceso por parte de la comunidad a la información relevante, transparente, oportuna y confiable.
- El buen relacionamiento exige tener un mecanismo de peticiones, quejas y reclamos (PQR) y un procedimiento de respuesta efectiva establecido. Los “Principios rectores de Naciones Unidas para empresas y derechos humanos” definen ocho “criterios de eficacia”³⁹ para dichos mecanismos.

Sobre la salud y seguridad comunitaria

- Las empresas deben anticipar y evitar los riesgos para la salubridad y la seguridad de las comunidades, a partir de una línea de base previamente establecida desde la fase exploratoria.
- Todo proyecto debe contar con un plan de prevención, preparación y respuesta a emergencias al nivel local.
- Las empresas deben contribuir con las autoridades para evitar o manejar las consecuencias de los flujos migratorios.
- Debe haber un estricto cumplimiento del código especializado en materia de vigilancia privada y Fuerza Pública, según los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos.

Sobre la adquisición de tierras y los posibles reasentamientos

- El reasentamiento debe ser una medida de última instancia, es decir, que solo se acuda a él si las demás adaptaciones del proyecto no son posibles.
- Las empresas deben oponerse públicamente al “desalojo forzoso”, al “desplazamiento físico o económico” y anticipar y mitigar los impactos derivados de compras y uso de la tierra de comunidades legítimas.
- Existe un Manual de Reasentamiento (CFI, 2006)⁴⁰ que establece cómo son los derechos de participación de los afectados durante la planeación y ejecución del reasentamiento, cómo resuelven las disputas, etcétera.
- En Colombia, existe un grupo llamado Guías Colombia en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH) (Fundación Ideas para la Paz, 2006)⁴¹ el cual es una iniciativa multiactor de carácter voluntario que desde 2006 reúne a empresas, entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales. Su misión es contribuir a mejorar la situación de derechos humanos y DIH en el país, a partir de lineamientos prácticos en debida diligencia para empresas que promuevan operaciones respetuosas de los derechos humanos. Este grupo publicó una Guía de adquisición de tierras (Fundación Ideas para la Paz, 2014) para el contexto colombiano teniendo en cuenta los procesos de restitución de tierras.

³⁹ Legítimos, accesibles, predecibles, equitativos, transparentes, compatibles con los derechos, aprendizaje continuo y basado en la participación y el diálogo.

⁴⁰ Corporación Financiera Internacional, CFI, Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social, Promoción de inversiones privadas sostenibles (2006). Manual para la preparación de un plan de acción para el reasentamiento. Recuperado el 29 de agosto de 2018, de <http://www.prosap.gob.ar/docs/UAS-PlanParaReasentamiento.pdf>

⁴¹ Fundación Ideas para la Paz. Guías Colombia en empresas (2006). Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Recuperado el 29 de agosto de 2018, de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/59f256da802e1.pdf>



- Las comunidades tienen derecho a mantener una vida en comunidad; las reglas del reasentamiento indican que las comunidades deben quedar igual o mejor a como estaban antes.
- Allí donde coexisten la gran minería y la minería artesanal y de pequeña escala, las empresas deben reconocer a los mineros de pequeña escala que sean miembros legítimos de las comunidades y esforzarse por entender sus logros y desafíos como mineros, para fomentar una relación de colaboración basada en el apoyo y respeto mutuo.
- La generación de capacidades en los pequeños mineros debe ser lo más importante en esta alianza.
- Las empresas deben conocer bien el ambiente de (in)seguridad que puede rodear a la minería, ya que puede haber criminalidad que afecta principalmente a los mismos pequeños mineros y produce riesgos importantes para las empresas y las comunidades. La presencia de extracción criminal debe afrontarse con el concurso de las entidades competentes que deben ser informadas para que se tomen las medidas a que haya lugar, siguiendo lineamientos de respeto por los derechos humanos de los trabajadores mineros que pueden estar sometidos bajo el control de grupos criminales.
- Las empresas deben implementar un enfoque de género y étnico (cuando ello aplique) en todas sus actividades y estar muy atentas a los impactos diferenciados entre hombres y mujeres, la no discriminación o al abuso de las mujeres en el territorio.
- Se debe apoyar la transición de los pequeños mineros a métodos de procesamiento libres de mercurio y respaldar alternativas viables para evitar o reducir el uso del mercurio a toda escala.

- La empresa debe procurar que los pequeños mineros diversifiquen su fuente de ingresos, apoyando cadenas productivas sostenibles de productos locales, mediante sus programas de responsabilidad social empresarial.

- Cuando no sea posible la anterior diversificación, la empresa debe colaborar con el Gobierno en facilitar acuerdos justos y transparentes con los pequeños mineros, y apoyar los procesos de formalización y acceso para que trabajen al amparo de títulos mineros.

Además de lo anterior, la autorregulación, mediante la implementación de estándares más exigentes que las legislaciones nacionales, es premiada por los mercados y debe ser promovida por la industria y aceptada por el Estado. En efecto, entre lo voluntario y lo regulado estatalmente (los supuestos dos extremos) hay muchos matices de grises. Por ejemplo, hay reglas que las relaciones de mercado vuelven obligatorias sin necesidad de que la obligatoriedad pase por una ley o resolución estatal. Tal es el caso de algunos inversionistas que participan en proyectos solo si cumplen con los más exigentes estándares internacionales. Incluso hay gremios (como el Mining Association of Canada) que obligan a sus miembros a operar en el mundo con estrictos estándares y a presentar reportes públicos de auditorías. Esta es una tendencia creciente para todo tipo de minería y para el acceso a mercados legales internacionales.

Marcos de referencia para la inversión social

Existe una abundancia de conocimiento y de buenas prácticas en desarrollo social y económico que se apalanca mediante la inversión de las empresas en los territorios por medio de sus políticas de RSE. En este sentido, cualquier actuación de una empresa en el ámbito del desarrollo del territorio debe tener en cuenta las vastas lecciones aprendidas en este campo. Por ejemplo, es claro que todas las iniciativas deben tener alguna dimensión de planeación participativa de *abajo hacia arriba*; no todas las iniciativas son escalables, y cualquier emprendimiento debe ser realista frente a las condiciones de mercado donde se ofrecerá el servicio o producto, entre otros.

Colombia cuenta con amplias lecciones propias. Sin embargo, es común ver que los encargados de relaciones comunitarias de las empresas no interactúan con los expertos de desarrollo local que gravitan alrededor de la implementación de políticas públicas. Por ejemplo, Colombia lleva años de proyectos fallidos y exitosos de sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo integral, que los encargados de las empresas mineras desconocen.



Por lo general, estas iniciativas de inversión social no van solas, sino que se complementan con algún componente de asociatividad, fortalecimiento del tejido social y los valores, destrezas organizacionales comunitarias, acciones en el ámbito sociocultural, como el respeto y las oportunidades para las mujeres, la no discriminación étnica o por preferencia sexual, etcétera.

Específicamente, en cuanto a los territorios en los que existen comunidades étnicas, la inversión social debe tener en cuenta y adentrarse en las dinámicas socioculturales y políticas de las comunidades que los habitan, comprendiendo e incluyendo las apuestas que las organizaciones comunitarias han adelantado. En efecto, las intervenciones sociales deben procurar articularse con sus respectivos planes de acción.

En síntesis, los ejercicios de planificación deben contar, además de un enfoque diferencial, con uno territorial, que reconozca el trabajo de las organizaciones locales y sus esfuerzos de planificación específicos, así como la necesidad de avanzar en procesos de concertación de acciones con incidencia en el territorio; de esta manera, las iniciativas endógenas de las comunidades se verán efectivamente reflejadas en los planes de vida para el caso de la comunidad indígena, en los planes de desarrollo para los campesinos, y en los planes de etnodesarrollo de las comunidades afro. Así, se optimizan esfuerzos y recursos, y son reconocidos los intereses reales de quienes habitan y entienden el territorio.

Colombia ha sido un país pionero en incluir también el fortalecimiento institucional (democrático, por supuesto) como un área de trabajo, pues la construcción de institucionalidad eficiente y transparente es relevante para la sostenibilidad de muchas de estas iniciativas. En este sentido, es buena práctica que las empresas no reemplacen al Estado, porque esto distorsiona las relaciones con las comunidades. También es fundamental el fortalecimiento de las organizaciones sociales para la construcción de interlocutores con visión de largo plazo.

Dados los excesos y malos usos de la influencia de las empresas sobre los gobiernos (locales), la distancia prudente entre empresas y Gobierno (y la esfera política) se había convertido en la regla deseada. Sin embargo, en la actualidad, esta lógica está siendo revaluada porque se acepta que las empresas y los gobiernos deban con frecuencia cooperar, sin perder cada uno su razón de ser, para lograr la realización progresiva de los derechos socioeconómicos de las personas que se encuentran en los territorios. De nuevo, teniendo en cuenta que son los Estados los que tienen la obligación de asegurar que esos derechos se cumplan progresivamente. También se acepta que las empresas coadyuven a fortalecer la democracia, lo cual implica tener una muy clara vocación en favor de la democracia.

En este contexto, también existen guías específicas sobre el rol y el comportamiento de las empresas en materia de inversión social en los territorios. La CFI construyó un manual especialmente para el sector extractivo y de infraestructura: *inversión comunitaria estratégica: manual de buena práctica* (CFI, 2010). Dicho manual contiene recomendaciones para superar los siguientes errores del pasado:

- Entendimiento limitado del contexto local.
- Insuficiente participación local y falta de apropiación.
- Filantropía-regalo en lugar de inversión-provisión de bienes y servicios sin costo.
- Desconocimiento de la capacidad en la provisión de bienes y servicios locales y regionales, sin aprovechar el potencial que tiene la generación de encadenamientos y emprendimientos económicos en el territorio.
- Desconexión con el negocio de la empresa que patrocina la iniciativa.
- Respuestas a solicitudes *ad hoc* de la comunidad en lugar de invertir de acuerdo con un plan más estructurado y colectivo.

- Falta de profesionalismo y rigor: las empresas piensan que lo social no es técnico y contratan a cualquier persona en lugar de un economista o un científico social especializados en desarrollo local.
- Insuficiente foco en la sostenibilidad de la iniciativa.
- Ausencia de una estrategia de autonomía o de apropiación local (dependencia).
- Demasiado énfasis en el “cemento” y poco en el desarrollo de competencias blandas de las comunidades.
- Falta de transparencia y de criterios claros: las empresas suelen pensar que, como esta inversión es voluntaria, no deben rendir cuentas a nadie.
- Falta de medición y comunicación del progreso y de los resultados de la inversión en RSE.

La propuesta: adopción de estándares enclave de equidad y confianza

Para el GDIAM, el desarrollo de proyectos mineros no debe privatizar la relación de las comunidades y las empresas. Por el contrario, el Estado debe ser un actor fundamental en todo el proceso de relacionamiento.

Así mismo, se enfatiza sobre la importancia de destinar parte de la renta generada a partir del aprovechamiento de los recursos naturales al fortalecimiento de la gobernanza estatal en todos sus niveles, lo cual permite eliminar el desequilibrio que de entrada existe en el relacionamiento entre una empresa estructurada y definida económicamente, con territorios débiles en términos organizativos y contextos políticos permeados por el clientelismo.

Reviste particular importancia que todo proyecto o acción de inversión social de parte de la empresa, considere y se articule con los planes de ordenamiento territorial, incluyendo un enfoque étnico y diferencial cuando esto corresponda.

De igual manera, el GDIAM comparte la inconveniencia de que la empresa reemplace al Estado en sus obligaciones; el monopolio de la Fuerza Pública, el ejercicio de funciones de soberanía (como la administración de justicia) y la salvaguarda del bien común son los ejes por los cuales el Estado debe responder de manera estructural y definitiva. Esto no obsta para que, con unas políticas de clara transparencia, el sector privado coadyuve a la institucionalidad pública en actividades que no sean de soberanía nacional.



PARA EL GDIAM, EL DESARROLLO DE PROYECTOS MINEROS NO DEBE PRIVATIZAR LA RELACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y LAS EMPRESAS. POR EL CONTRARIO, EL ESTADO DEBE SER UN ACTOR FUNDAMENTAL EN TODO EL PROCESO DE RELACIONAMIENTO.

En ese sentido, el GDIAM formula las siguientes propuestas:

- Colombia debería elaborar una guía para el adecuado relacionamiento de las empresas extractivas y su interacción con las entidades públicas que intervienen en el territorio.
- En un escenario como el colombiano, el buen comportamiento de las empresas mineras presentes en el territorio depende tanto del cumplimiento de la legislación como de la adopción, implementación y monitoreo de las buenas prácticas contenidas en los estándares internacionales, para lo cual debe desarrollarse una cultura y un liderazgo empresariales en esa dirección.
- En todo caso, la adopción de dichos estándares debe realizarse en escenarios democráticos tripartitos.
- A la hora de implementar estándares de relacionamiento entre la empresa minera y las comunidades de los territorios, conviene segregar por escala, tipo de mineral, zona y fase de la actividad.
- Privilegiar la contratación de personal local e invertir en la capacitación requerida para satisfacer las demandas en términos de empleo calificado de la empresa.
- En aras de construir confianza, las empresas deben proporcionar un acceso a la información de manera útil (proyecto por proyecto) con las reservas legales y comerciales del caso.
- La agenda global sobre la inversión social en la minería sigue evolucionando. Algunos temas emergentes, que deberían ser adoptados, son los siguientes:
 - *Participación accionaria de las comunidades (democratizar la propiedad comercial de la mina).*
 - *Más allá de la responsabilidad clásica, las juntas directivas podrían asumir el relacionamiento con grupos de interés externos a la empresa.*
 - *Los esfuerzos de inversión social deben procurar una alineación con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).*
 - *Las empresas deben desarrollar una comprensión robusta sobre los riesgos de variaciones climáticas (inundaciones, sequías, riesgo de rompimiento de diques de colas por exceso de lluvias, etcétera), con miras a fortalecer la adaptación y la resiliencia de las comunidades frente al cambio climático.*
 - *Sería de muy buen recibo promover desde el sector privado la equidad de género con metas de porcentaje de participación, rangos de salarios equiparables y la publicación de los criterios de ascenso para determinar si las mujeres tienen más dificultad para crecer profesionalmente; así mismo, deben incorporar políticas de género que protejan a las mujeres y a la comunidad LGBTIQ del acoso y la violencia dentro de las empresas.*
 - *Es deseable contar con un reporte integrado (financiero y de sostenibilidad).*
 - *Finalmente, en la actualidad se requiere prever los efectos de la automatización (las nuevas minas manejadas por máquinas y su efecto en el empleo).*

MINERÍA Y COMUNIDADES ÉTNICAS



El GDIAM parte de la premisa según la cual la minería debe desarrollarse de manera armónica con el territorio y las culturas con las cuales convive. Por ello, las comunidades aledañas a la minería son actores determinantes para su desarrollo. Esto adquiere particular relevancia en los territorios donde habitan comunidades étnicas⁴², para las cuales el territorio constituye una garantía esencial de su existencia y la pervivencia física y cultural de sus pueblos en su forma ancestral.

Avanzar en la armonización de las relaciones entre minería y comunidades étnicas, requiere impulsar dos tipos de estrategias: de un lado, un ordenamiento territorial acorde con las particularidades de su entorno natural, social y cultural; de otro, un diálogo intercultural de doble carácter: uno nacional y general, alrededor de principios y postulados de política pública sobre la minería deseable; otro, referido a proyectos específicos en territorios determinados, para lo cual existen la consulta libre, previa e informada (y en determinadas ocasiones el consentimiento libre, previo e informado) y la participación ciudadana en los diferentes ámbitos en que dichos territorios puedan verse impactados por la actividad minera.



Para que tales estrategias conduzcan a resultados positivos es necesario contar con las instituciones, capacidades y recursos para realizarlas. La primera condición para ello es conocer con claridad los derechos que tienen las partes sobre el territorio y las reglas que norman su comportamiento. También es importante enfatizar que este esfuerzo es responsabilidad del Estado como su deber inalienable e indelegable, pero también supone un compromiso real de todas las partes interesadas.

42 Se consideran comunidades étnicas a las poblaciones indígenas, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rom.

El OT y los pueblos y comunidades étnicas

Uno de los vacíos más notorios del marco legal del ordenamiento territorial en Colombia se refiere a que no da cuenta de cómo se articula su práctica con las particularidades de los territorios étnicos, que suman 37 millones de hectáreas (32 % del territorio nacional)⁴³. No existe información definitiva ni oficial sobre la superposición de actividades con resguardos indígenas y territorios titulados colectivamente a comunidades negras y el proceso de OT u otras acciones que inciden sobre el uso del territorio.

La Corte Constitucional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han fallado de acuerdo con una concepción de “territorio étnico”⁴⁴ que reconoce los intereses espirituales de los pueblos, al señalar que los derechos de dichos pueblos se activan y deben ser respetados, no solo en zonas de territorios de resguardo o reservas indígenas o adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras, sino también en zonas no tituladas pero habitadas de forma regular permanente por comunidades étnicas. Lo anterior incrementa el riesgo de superposición de los “territorios étnicos” con las zonas en las cuales se autoriza la operación de la minería formal, sin desconocer que en muchos de ellos se practica la minería por fuera de la legalidad.

El GDIAM plantea que el OT y su articulación con las comunidades étnicas deben ser leídos con las particularidades de cada grupo étnico. Para las comunidades indígenas el OT debe ser comprendido desde una perspectiva integral, entendiendo que la tierra es su madre y que el territorio es la casa de una gran familia; no solo corresponde a la tierra sino a tres mundos interrelacionados: el mundo de arriba, el de abajo y el del medio, los cuales deben estar en

armonía para que el territorio esté organizado. Esto implica un diálogo permanente entre los seres espirituales, los seres que conforman la naturaleza y la propia comunidad.

En la tierra del medio, que es el subsuelo, se encuentran sitios bravos y sitios mansos. Los bravos son aquellos que no son habitados, pero sí usados por pueblos indígenas. Son espacios de carácter espiritual a través de los cuales se logra la armonía de todo el territorio. Por la importancia que estos sitios revisten, se consideran sitios sagrados y en ellos no se debe hacer ningún tipo de actividad extractiva, con excepción de la recolección de plantas medicinales por parte de médicos tradicionales y con fines de armonización en diferentes sentidos. Estos espacios no siempre se encuentran en el resguardo indígena; pueden formar parte del territorio ancestral o en territorios de uso colectivo de varias etnias. Es a través del conocimiento tradicional, soportado en la cosmovisión de cada pueblo, como se puede establecer su ubicación. Su salvaguarda es de vital importancia para garantizar la pervivencia de los pueblos.

Los espacios mansos, son aquellos en los cuales las comunidades pueden realizar actividades productivas y su ordenamiento está asociado al uso cultural de la tierra y a la dinámica propia de cada pueblo. Se debe considerar también, que en oportunidades el territorio indígena supera los límites municipales, incluso los de cuencas o ecosistemas. Por estas condiciones, el OT debe pensarse desde una perspectiva de región que involucre no solo cuestiones político-administrativas sino también biofísicas y ecosistémicas, dándole prioridad a las grandes cuencas.

43 Cifras del DANE, Censo General 2005.

44 En Colombia ha ocurrido que las autoridades consideraban que algunos proyectos mineros podían ser ejecutados sin consulta previa porque su área de influencia no se sobreponían con territorios titulados a pueblos indígenas o negros. Es el caso del Pozo Álamo 1, que se iba a desarrollar en un área que no estaba dentro del Resguardo del pueblo Barí, pero que era territorio sagrado para el mismo (Corte Constitucional, Sentencia T-882 de 2006). Por eso, la Corte empezó a hacer explícito que la integridad de los pueblos depende de su relación con todos sus territorios, incluso con aquellos ubicados por fuera de los resguardos, pero que revisten importancia para su identidad cultural. También decidió que la consulta previa debe adelantarse como garantía de dicha integridad. De hecho, en ese caso, la ampliación del concepto jurídico de territorio étnico llegó hasta el punto de incluir el criterio de interés espiritual. En efecto, la Corte advirtió que la delimitación de las tierras comunales de los grupos étnicos no puede desconocer los intereses espirituales de los pueblos, como tampoco los patrones culturales sobre el derecho a la tierra, usos y conductas ancestrales.





El OT para los grupos indígenas debe sustentarse en sus planes de vida y planes ambientales, que consignan los lineamientos, las prioridades y los direccionamientos para el ordenamiento de su territorio, mandatos contruidos por las comunidades que habitan en cabildos, resguardos, tierras ancestrales, y otras usadas y ocupadas por ellos de manera continua. De igual manera existen resoluciones y mandatos de diferentes espacios de participación indígena (asambleas, juntas directivas y congresos), en los cuales pueden establecerse lineamientos que las autoridades indígenas deben aplicar en el territorio con fines de su ordenamiento.

Por otro lado, el OT desde la mirada de las comunidades negras afrodescendientes debe contemplar una noción de territorio que supera los aspectos jurídicos y económicos, toda vez que los pueblos afro están ligados al territorio de una manera comunitaria, espiritual y cosmogónica, precisamente por el carácter ancestral y sagrado que este ostenta, constituyéndose entonces en un elemento integrante de la forma como ven y entienden el mundo.

Como lo plantea el Proceso de Comunidades Negras (PCN), el territorio tiene un carácter ancestral y sagrado que se enmarca en la cosmogonía relativa a su identidad, integridad, sistema de valores y creencias, conocimientos tradicionales y relación ecosistémica con la naturaleza, entre otros. Además, el territorio se encuentra ligado al concepto comunal de la tierra y los recursos naturales.

Sin el territorio, los derechos a la identidad cultural, la autonomía y la opción propia de futuro son sólo reconocimientos formales, la comunidad negra para sobrevivir requiere del territorio sobre el cual ha construido su ser. Para las comunidades negras el territorio no está en venta, no tiene valor de cambio o monetario, es el lugar donde se encuentran los satisfactores a las necesidades humanas fundamentales.

Las comunidades negras de territorios ancestrales, a través de la relación histórica y cosmogónica con su territorio han elaborado su propia zonificación, que parte

de la definición de espacios de uso macro, intermedios y micros. Es de tenerse en cuenta que la visión sobre los espacios de uso macro no es homogénea, depende del lugar donde esté ubicada la comunidad. Es decir, dependiendo de lo anterior, existen zonas bajas, medias y altas, que serían las conformadas por cada una de las veredas que forman parte de estos territorios. En el nivel intermedio se encuentran los siguientes espacios de uso: montaña, río, pampa, manglar, poso, poza, charco, caleta, bajo, quebrada, monte-finca, esteros, caleta, azotea, naizal, isla, cementerio, iglesias y pildeceros.

A partir de esta zonificación y lógica cultural de OT se realiza un análisis cualitativo sobre el estado de estos espacios de uso como indicadores de la biodiversidad y recursos naturales presentes en estos territorios. El análisis también versa sobre las actividades que se realizan en cada espacio de uso (la vocación de cada espacio), las personas de la comunidad que llevan a cabo cada actividad y la periodicidad con las cuales las hacen.

El OT y los conflictos étnicos en torno a la actividad minera

Los conflictos con las comunidades étnicas han sido una importante barrera para el desarrollo sostenible de la minería. En buena medida, ellos se generan por la inexistencia de información definitiva y oficial sobre la superposición entre solicitudes mineras y títulos mineros otorgados en territorios de resguardos indígenas constituidos y territorios titulados colectivamente a comunidades negras. Estudios realizados para el DNP indican que el 40 % de los títulos otorgados podrían superponerse con las tierras de los resguardos indígenas (24 %) y de los territorios colectivos (16 %).

La concesión de títulos a terceros para el desarrollo de actividades mineras en territorios ancestrales de comunidades étnicas y culturales impacta generalmente de manera negativa por varias razones. Una de ellas, es la falta de información confiable

sobre la ubicación geográfica de estos territorios en el momento de otorgar una concesión minera. Otra razón es el aspecto constitutivo de identidad que el territorio otorga a las comunidades étnicas, aspecto que entra en contradicción con la superposición de actividades mineras no concertadas formalmente en estos territorios.

A lo anterior se suma que la Corte Constitucional y la CIDH han fallado de acuerdo con una concepción de “territorio étnico”, que reconoce los intereses espirituales de los pueblos, al señalar que los derechos de dichos pueblos se activan y deben ser respetados no solo en zonas de territorios de resguardo o reservas indígenas o adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras, sino también en zonas no tituladas pero habitadas de forma regular y permanente por comunidades étnicas. Lo anterior incrementa el riesgo de superposición de los “territorios étnicos” con las zonas en las cuales se autoriza la operación de la minería formal, sin desconocer que en muchos de ellos se practica la minería por fuera de la legalidad.

Todo lo anterior da cuenta de la debilidad planteada por el hecho de que la Ley 388 de 1997 fue pensada a partir de la categoría de municipio y no consideró las diversas territorialidades étnicas, culturales y ambientales, las cuales pueden cubrir áreas que corresponden a más de un municipio, en las cuales sus autoridades, al tener “dominio sobre sus territorios”, son las que legítimamente deben decidir sobre el OT. Además, sobre esta materia resulta necesario reglamentar en su integralidad la Ley 70 de 1993 que da derechos sobre el subsuelo a los territorios de comunidades negras y estipula los usos de la tierra de manera que se garantice la protección de los recursos naturales y del ambiente; también determina los mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural de las comunidades afrocolombianas, y promueve la planeación y fomento del desarrollo económico y social.







Por otra parte, la Corte Constitucional establece en varias sentencias, entre ellas la C-389 de 2016, que las decisiones ambientales de importancia, como aquellas relacionadas con el uso, explotación y aprovechamiento del subsuelo, no pueden adoptarse de forma centralizada, sino que exigen la participación de los entes territoriales, en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, que definen el contenido de la autonomía territorial y su relación con el principio de unidad nacional. Así, la sentencia rompe la verticalidad de las relaciones nación-territorio en el manejo de la decisión de explorar y explotar, y señala un camino de armonía, más horizontal, basado en los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia entre los diferentes niveles del Estado para el manejo de las decisiones relacionadas con proyectos mineros.

La propuesta: OT con enfoque étnico

De acuerdo con lo señalado hasta ahora, el GDIAM propone los siguientes criterios en materia de ordenamiento territorial y su relación con las comunidades étnicas:

- La PNOT debe tener un enfoque diferencial que contemple las particularidades de los territorios étnicos y tome en cuenta sus propias formas de concepción y ordenamiento del territorio. Dicha política debe, además, ser construida bajo la premisa de que las acciones de OT deben respetar los derechos de los grupos étnicos.

- Las definiciones en materia de ordenamiento territorial han de considerar las profundas diferencias culturales que existen entre las empresas mineras formales y las comunidades étnicas. Deben tener en cuenta, en particular, cómo estas entienden el uso o la relación con la tierra y el territorio: mientras las empresas los consideran como un factor de producción de bienes y servicios, las comunidades étnicas les otorgan un valor cultural ancestral, simbólico y espiritual asociado con la vida misma y además los entienden como una garantía para la existencia de sus pueblos y la resiliencia ecológica de sus territorios.
- Las decisiones de intervención de los territorios étnicos mediante proyectos de extracción minera debe contar con la participación de las comunidades que los habitan, basada en sistemas de información confiables, completos, oportunos y públicos, que contemplen la multiculturalidad y redunden en favor de dichas comunidades.
- El *mapa social minero* que propone el GDIAM debe cruzar la información del catastro minero con la existencia de territorios de resguardos indígenas o de territorios colectivos de afrodescendientes –y que considere también lo que las Cortes han designado como “territorios étnicos” – y sus respectivas habilitaciones para ejercer la actividad minera.

El diálogo intercultural

La ausencia de diálogo

El diálogo intercultural y el derecho a la consulta libre, previa e informada de las comunidades étnicas son propios de un régimen democrático y del Estado Social de Derecho y, por tanto, son derechos reconocidos por el orden constitucional vigente en Colombia⁴⁵.

Las instituciones del Estado deben garantizar el derecho de las distintas culturas a su supervivencia y desarrollo, y evitar que la una se imponga sobre otras. Sin embargo, en la actualidad estos

derechos no se encuentran plenamente garantizados y la falta de “diálogo intercultural” se ha convertido en una importante fuente de conflicto. Conviene resaltar que por diálogo intercultural se entiende un proceso que incluye pero no se limita a la consulta previa.

Cabe, por tanto, subrayar que el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y rom, para que participen en las decisiones estatales que los puedan afectar es reconocido no solo por la Constitución colombiana, sino también por las normas internacionales y los pronunciamientos de órganos internacionales⁴⁶, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁷. Esta, además, se ha pronunciado enfatizando en que el derecho a la consulta previa no puede ser visto como un momento, ni

45 Véase la Constitución Política de Colombia (Art. 2, 7, 40, 330 (párrafo)). Igualmente, cabe señalar que en el marco de la toma de decisiones sobre megaproyectos e iniciativas de exploración y explotación de recursos naturales, la propia Corte reconoce que es especialmente importante referirse a la participación en las decisiones ambientales, conforme al Artículo 79 de la Constitución, según el cual “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano” y “la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla”. Cabe recordar que la Corte Constitucional incluyó en el texto constitucional el Convenio 169 de 1989 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991. Asimismo, algunas decisiones judiciales reflejan una tendencia del constitucionalismo colombiano a incorporar en los ordenamientos jurídicos internos el derecho a la consulta previa como un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales. La Sentencia SU-039 de 1997, 3 de febrero de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) dice en el punto 3.3 de II, Consideraciones de la Corte, que “[...] la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental [...]”. Ver otras sentencias que van en ese mismo sentido: Sentencia SU-383 de 2003, 13 de mayo de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), punto 3.1. “Mecanismo judicial para restablecer el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa. Titularidad y legitimación de la acción de tutela”; Sentencia C-620 de 2003, 29 de julio de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), punto 8 del C.3 “Protección constitucional a las comunidades indígenas, en relación específica con los recursos naturales existentes en sus territorios”; Sentencia C-208 de 2007, 21 de marzo de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), punto 5 sobre “El derecho de los grupos étnicos a la consulta previa”; Sentencia C-030 de 2008, 23 de enero de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), en su punto 4.4.2. del “4. Marco jurídico del derecho de los pueblos indígenas y tribales a la consulta de las medidas administrativas o legislativas que los afecten directamente”; Sentencia C-175 de 2009, 18 de marzo de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), en su punto 16.1 “Sistematización de las reglas sobre la satisfacción del derecho fundamental a la consulta previa”.

46 Véase el Convenio 169 de la OIT, arts. 6.1. y 15.2 y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 19, 30, 32 y 32.2. Por su parte, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo hace referencia a que siempre se deben garantizar espacios de participación a las comunidades que puedan verse afectadas con la ejecución de un proyecto de infraestructura, teniendo en cuenta sus oficios e intereses sobre los recursos naturales que se verán intervenidos. Este instrumento internacional consagra en su Artículo 22: “Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible”.

47 La jurisprudencia de la CIDH ha señalado el deber de los Estados de consultar, haciendo énfasis en que la consulta previa es fundamental para garantizar otros derechos de los pueblos indígenas como el derecho a la propiedad indígena, el derecho a sus territorios ancestrales (dada la especial relación y el estrecho vínculo de los indígenas con sus territorios), el derecho a los recursos naturales que se encuentren en sus territorios y el derecho a la identidad cultural. (Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 273 a 297).

EL GDIAM VE CON PREOCUPACIÓN QUE EN OCASIONES SE INTERPRETA LA CONSULTA PREVIA COMO UN OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO O SE LE UTILIZA COMO UN ESPACIO QUE FACILITA NEGOCIOS ILEGÍTIMOS.

como un hecho singular, sino como un proceso de diálogo ejecutado de buena fe por ambas partes y con la finalidad de alcanzar un acuerdo⁴⁸.

Para el desarrollo incluyente de la minería es indispensable que existan relaciones de armonía entre la actividad minera y las comunidades que viven en su área de influencia, especialmente los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. No repetir las malas experiencias del pasado requiere un diálogo intercultural informado, transparente y que reconozca la humanidad del otro, conducido por el Estado considerando los diferentes conceptos de tiempo que tienen las partes, pero sin que llegue a ser indefinido.

Lograr este diálogo requiere una condición de base que hoy no está presente: que el Estado –y en particular el poder Ejecutivo– sea capaz de liderar, ser actor y contribuyente fundamental del *diálogo intercultural*. El Estado es el responsable de darle contenido al reconocimiento constitucional de Colombia como país multicultural.

Ello demanda, entre otras cosas, superar la precaria presencia actual del Estado en los territorios donde se desarrolla la minería y se encuentran presentes las comunidades étnicas. Es necesario dotar de claridad conceptual, responsabilidad legal, presupuesto suficiente, y personal calificado y estable a la institución responsable tanto de liderar los diálogos con todos los actores del territorio, y en particular las consultas con las comunidades étnicas, como también de coordinar la acción del Estado y realizar el seguimiento de los compromisos que surjan del diálogo o consulta.

Hoy, el diálogo intercultural es de competencia de varios ministerios, principalmente del Ministerio del Interior⁴⁹. Según el actual organigrama, el relacionamiento con las comunidades étnicas corresponde al Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos, a través de por lo menos tres direcciones diferentes⁵⁰. Estas estructuras administrativas no cuentan con el estatus político que ameritaría el diálogo intercultural en un país multiétnico como Colombia, y además sufren de una gran inestabilidad en cuanto a su dirección, sin continuidad de gestión, escaso personal y permanentes dificultades presupuestales para su funcionamiento. Tampoco existe un ente responsable de la coordinación de las diversas instituciones públicas que deben ser parte de este proceso.

La propuesta: una política de diálogo intercultural

Colombia requiere una política pública de *diálogo intercultural* que armonice las relaciones entre las diferentes autoridades de los gobiernos central, regional y local en torno al objetivo de crear un diálogo de alto nivel con las diferentes comunidades étnicas del país, como también una institucionalidad responsable de llevar adelante dicha política.

Para definir e implementar una política de diálogos interculturales se propone la creación de una *Agencia Especializada en el Diálogo Intercultural* (Anexo 1), con autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio del Interior e integrada por las diversas entidades públicas responsables de estas tareas. La agencia debe disponer de la presencia

48 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 285. Ver también: Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245, párrafos. 167 y 186.

49 También intervienen en la materia los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, Cultura, Minas y Energía, y el DNP.

50 Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías; Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; Dirección de Consulta Previa.

territorial y los recursos suficientes para liderar un proceso informado y efectivo de diálogo nacional y regional y de consulta en torno a proyectos específicos, así como disponer de la capacidad de coordinar a todas las instituciones del Gobierno que deben ser parte de este proceso. Las características generales de dicha entidad se encuentran en el Anexo 1 ya mencionado. Se propone que el próximo PND considere el otorgamiento de facultades para que el presidente de la República cree esta agencia.

El quehacer de la agencia debe reconocer dos espacios complementarios. Uno, de carácter general sobre aspectos del desarrollo, el medio ambiente y el territorio donde habitan las comunidades étnicas (indígenas, afros, raizales, palenqueras y rom), y otro, el de la consulta libre, previa e informada.

Una primera actividad de la agencia debe orientarse a *crear un consenso multicultural* respecto de la metodología, institucionalidad, tiempos, procedimientos y representatividad del proceso de diálogo intercultural. Adicionalmente, la agencia debe contar con:

- *Un fondo de apoyo a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y afrodescendientes* para que estas fortalezcan su organización y su capacidad de representación de intereses. Es crucial para el éxito del diálogo que existan organizaciones legítimamente representativas de los actores que participan y que estén habilitadas normativa y técnicamente para representarlos eficazmente, basadas en una información clara, extensa y objetiva, con una capacitación adecuada y con las herramientas de análisis necesarias.
- *Información fidedigna y comprensible* sobre las principales preocupaciones de los diversos actores y sobre el censo y catastro de dichos actores y sus territorios (quiénes son, dónde están). El DANE debe integrar y sistematizar la información definitiva y oficial disponible sobre el territorio de las comunidades étnicas, la conformación y delimitación de las entidades territoriales étnicas y su constitución a fin de validar las autoridades y los representantes efectivos de los diversos grupos étnicos.

● DIÁLOGO DE SABERES

Es necesario un diálogo general o “de saberes” entre el Estado, las comunidades étnicas y el resto de actores sociales, incluida la comunidad académica y las asociaciones del sector privado productivo, sobre sus modelos de Planes de Vida, con el propósito de lograr acuerdos de convivencia entre culturas. Esto quiere decir convenir cómo las comunidades étnicas deben ser parte del desarrollo nacional, manteniendo su acervo cultural y, sobre todo, desarrollando soluciones que les permitan superar las condiciones de pobreza y exclusión que hoy las afectan. Un acuerdo de convivencia entre culturas debe garantizar que no habrá criterios orientados a que una cultura determinada se imponga a otras, así como asegurar la legitimidad de los interlocutores, es decir, que representen al grupo que dicen representar.

El GDIAM coincide en que el diálogo intercultural desarrollado en forma oportuna, informada, fiscalizada, transparente, responsable y de buena fe, contribuirá a prevenir, mitigar y compensar los impactos negativos ambientales y sociales de la actividad minera, promoviendo así una sana convivencia intercultural en la búsqueda de un “futuro deseado compartido”. Igualmente, a legitimar la participación ciudadana y de consulta sobre actividades económicas legítimas, viables y sostenibles, con el consiguiente beneficio colectivo.

El diálogo intercultural debe desarrollarse primero a nivel regional e instaurarse como práctica de diálogo permanente liderada y facilitada por el Estado. Cuando este diálogo deba ocuparse de asuntos relacionados con la minería, el Estado deberá ser el agente que garantice que el diálogo tenga lugar bajo las condiciones acordadas por todos los actores y según los lineamientos establecidos por la ley. Para ello, mediante un método claro y sistemático, deberá convocar a las empresas mineras, a los representantes de las comunidades aledañas a sus emprendimientos y a representantes de otras actividades productivas en la zona. Dicho diálogo debería conducir a acuerdos de valor compartido que den cuenta de los intereses de todas las partes.

Derecho de las comunidades étnicas a la consulta libre, previa e informada

Los déficits

El GDIAM ve con preocupación que en ocasiones se interpreta la consulta previa como un obstáculo para el desarrollo o se le utiliza como un espacio que facilita negocios ilegítimos. Convencidos de la importancia de que el país entero comparta una visión sobre la consulta, el GDIAM coincide en que esta no es la compensación de un pasivo social y cultural de carácter histórico, ni un mecanismo transaccional que redunde en beneficios para un intermediario entre las partes, como tampoco reviste un poder de veto o es un escenario para imponer medidas inconsultas de manera unilateral. Por ello, enfatiza en la importancia de que haya un entendimiento colectivo común sobre el carácter de derecho que tiene la consulta.

El ejercicio de este derecho no representa un conflicto en sí mismo, como tampoco lo es la minería que pueden o desean realizar las comunidades étnicas en su territorio y el derecho de prelación que ellas tienen. El GDIAM nota con preocupación, sin embargo, la perpetuación de una serie de condiciones que sí generan una proclividad al conflicto, tales como la falta de claridad sobre la propiedad del territorio; las medidas que deben tomarse cuando se reconoce un título minero y la empresa planea desarrollar su actividad en un territorio étnico; las reglas que se aplican en cuanto a las medidas que deben ser consultadas y las responsabilidades, deberes y derechos específicos de cada uno de los diferentes agentes que intervienen (ministerios, organismos de control, empresas); y la ausencia tanto de lineamientos sobre cómo implementar las normas de manera no discriminatoria, como de una metodología del proceso que establezca claramente los alcances, tiempos, mecanismos de consulta y de seguimiento a los compromisos, así como la representación efectiva y genuina de las comunidades que participan.

Desde el punto de vista administrativo, se han evidenciado varios problemas: la falta de capacitación y fortaleza de las unidades administrativas encargadas de acompañar y adelantar los procesos de certifica-

ción de existencia de comunidades y de consulta previa; la total insuficiencia e incertidumbre para la financiación de los procedimientos y del equipo humano responsable; la imposibilidad de la administración para otorgar oportunamente sus conceptos y decisiones; y, la absoluta carencia de un sistema de información apto para el cumplimiento de dichas funciones. Resulta indispensable que el Gobierno asuma con voluntad política la creación de las condiciones para cumplir con esta obligación internacional.

Todo lo anterior ha desembocado en la parálisis del proceso de la consulta previa en Colombia y en la del desarrollo económico relacionado con la minería formal: no obstante los esfuerzos realizados por el Gobierno para mejorar estos procesos, el 27 % de los proyectos de interés nacional estratégico⁵¹ tienen dificultades relacionadas con las consultas previas. Colombia padece actualmente un bloqueo de facto del procedimiento de la consulta previa y de la actividad económica relacionada⁵².

Estas falencias se han visto reforzadas por la existencia de “intermediarios” que afirman representar a alguna de las partes interesadas, pero que realmente solo persiguen sus propios intereses económicos y políticos, y terminan dificultando más los acuerdos y deslegitimando los procesos, lo que obstaculiza aún más su implementación.

Es indispensable que el Estado se dote de la institucionalidad y los recursos que garanticen el ejercicio de los derechos a la participación y la consulta previa. Aunque ha habido importantes esfuerzos estatales en esta dirección, estos no han logrado

51 Documento Conpes 3762 sobre “Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional estratégicos (Pines).

52 No obstante, Colombia es uno de los países que más consultas previas ha realizado desde que se ratificó el Convenio 169 de la OIT: entre 1995 y 2018 se llevaron a cabo 5001 consultas en el territorio nacional, de las cuales solamente 97 tuvieron relación con el sector minero (véase Velásquez y otros, 2020, pp. 101 y ss.).



resolver el problema, en parte porque no han contado con la legitimidad que les otorgaría el haber sido elaborados a partir del diálogo intercultural y el que hubiesen tenido en cuenta algunas de las indicaciones de los fallos de la Corte Constitucional. Aunque se asigna a la ANLA la responsabilidad de definir cuál es el área de influencia de un determinado proyecto, obra o actividad, persisten vacíos en aspectos como la oportunidad con que esa autoridad adopta esa definición, el plazo con que cuenta para ello, quién es la instancia competente para determinar esa área cuando el proyecto no necesita licencia ambiental y la efectiva coordinación de los conceptos técnicos de la ANLA con los de las agencias sectoriales.

Por último, cabe subrayar que una de las grandes dificultades se encuentra en que cuanto más tiempo se demoren las entidades competentes en iniciar la respectiva consulta previa, menos posibilidades hay de garantizar oportunamente la protección del derecho fundamental y de dar certeza sobre la posibilidad real de desarrollar un proyecto o no. En el sector minero, este asunto es particularmente complicado porque la consulta no se ha utilizado como un mecanismo de acuerdo entre visiones y de prevención de conflictos. Vale la pena anotar que, entretanto, la minería ilegal (y, aún más, la actividad extractiva criminal) ni requiere ni espera, ni respeta ninguna de estas consideraciones y avanza a gran velocidad con todas las consecuencias negativas que ello implica.

En definitiva, resulta necesario complementar o redefinir los instrumentos existentes y crear los que se requieran para resguardar efectivamente el derecho a la participación y la consulta previa, libre e informada.

La propuesta: la CPLI como derecho

Las obligaciones que se derivan de garantizar la aplicación de la *consulta previa, libre e informada (CPLI)* (y el consentimiento previo, libre e informado en los casos excepcionales que lo requieran), conforme a la posición de todos los organismos internacionales, recaen en el Estado y no en los particulares. En este sentido, el Estado debe ser el primero en asumir de manera directa el liderazgo y el desarrollo de los procesos consultivos, entendidos como un mecanismo de protección de los derechos de los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros y población rom.

Se propone que la segunda responsabilidad de la *Agencia de Diálogos Interculturales* sea promover la consulta libre, previa e informada. Se entiende “previa”, en cuanto debe garantizarse el uso adecuado del tiempo que se traduce en la suficiente anticipación del inicio del proceso de consulta; “libre”, en el sentido de que existan mecanismos de contrapeso que mitiguen o eliminen cualquier tipo de presión o condicionamiento que no permita un pronunciamiento genuino; e “informada”, con respecto a que se garantice la concurrencia de mecanismos de circulación de información para evitar asimetrías en el intercambio de posiciones (Rodríguez Garavito y Orduz Salinas, 2012, p. 12-15).

Para tal efecto, se propone la elaboración de diversas normatividades previamente concertadas con las diferentes comunidades étnicas para la implementación de la consulta, en coherencia con las exigencias del Convenio 169 de la OIT. Estas deben definir mecanismos, reglas capitales, lugar donde

se realiza, tiempos, participantes, personerías, alcances, financiación, propósitos y objetivos de la consulta. Por supuesto, los reglamentos deben ser consultados con las comunidades étnicas y deben contar con las guías y protocolos necesarios para su implementación⁵³.

Se requiere que la consulta contemple los siguientes principios:

- *El Estado debe garantizar el derecho a la consulta* asegurar la efectiva representación de las comunidades consultadas y la efectiva realización de los mecanismos adecuados para garantizar el derecho.
- *La consulta debe estar claramente determinada en cuanto a su alcance.* La consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos y las comunidades étnicas, que permite instaurar confianza para realizar una discusión sustantiva en búsqueda de un equilibrio de derechos, en el marco de un Estado Social de Derecho. La consulta previa se activa siempre que haya de por medio una decisión estatal que autorice un plan, programa o proyecto con afectación directa en los territorios étnicos.
- *La consulta debe realizarse con la oportunidad correcta y en la localidad donde se realiza el plan, programa o proyecto,* y hacerse desde la etapa más temprana en la adopción de la decisión de intervenir sus territorios, garantizando la adecuada y legítima participación de los representantes de las comunidades certificadas. Ello también demanda que la consulta tenga lugar en el territorio donde ocurre el plan, programa o proyecto. Así, la consulta adquiere un carácter de prevención de conflictos, y no solo de mitigación, en el marco del diálogo intercultural.
- *Es necesario realizar una preconsulta* en la que se definan:

- a. Los espacios de diálogo.
- b. La duración concertada de las etapas de preconsulta, consulta y posconsulta. El Estado definirá, con base en criterios de razonabilidad, la duración de estas etapas si las partes no logran llegar a un acuerdo.
- c. La obligación estatal de financiar asesores técnicos independientes para las comunidades étnicas consultadas.
- d. Los mecanismos para garantizar el flujo transparente de información, especialmente acerca del impacto que el proyecto puede ocasionar sobre el territorio, en particular para los usos y costumbres que configuran su identidad.
 - *Este proceso debe evitar cualquier imposición de términos perentorios* por una de las partes (comunidades o empresa). Para la realización de la consulta o de condiciones ineludibles hacia su desarrollo. El término o límite temporal para materializar el proceso de consulta debe adoptarse bajo una estrategia que responda a las particularidades y costumbres del grupo étnico y a criterios de razonabilidad. Sin embargo, este debe tener un claro límite temporal, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional. En caso de que no sea posible llegar a un acuerdo, a pesar de todos los esfuerzos necesarios por parte de las autoridades gubernamentales responsables, sobre la temporalidad de la consulta o su realización, el Estado preserva su competencia para definir los plazos de la consulta y adoptar una decisión final sobre el proyecto. De lo contrario, se dejaría en iguales condiciones de incertidumbre y expectativa a las comunidades y las empresas.
 - *La consulta debe celebrarse con los representantes de las comunidades certificadas a través de los mecanismos de participación que la comunidad defina y el Estado valide.* Si bien

⁵³ En los dos últimos años, el gobierno nacional elaboró un proyecto de ley estatutaria que reglamenta la consulta previa en Colombia, el cual está actualmente en proceso de consulta con los pueblos y comunidades étnicas. Al mismo tiempo, prepara un decreto por medio del cual se crea dentro del Ministerio del Interior una entidad encargada de promover y realizar las consultas.



es cierto que para los grupos étnicos (respaldados en decisiones de la Corte Constitucional) la existencia de una comunidad indígena, afrodescendiente, raizal, palenquera o rom, no depende de un acto expreso de las autoridades públicas sino de hechos constitutivos de la identidad cultural, el reconocimiento oficial con base en criterios estables aclara y facilita la prueba de la existencia de la comunidad ante el Estado y, por tanto, facilita el acceso a la protección de los derechos de dicha comunidad. Los representantes de las comunidades deben ser sujetos de la propia comunidad, con capacidad de representar a su pueblo y de tomar decisiones sobre sus destinos, de acuerdo con autorizaciones de su derecho propio, de sus autoridades ancestrales o del colectivo más amplio legitimado para tal delegación. Para tal efecto, *el Estado debe contar con instituciones que aseguren a las organizaciones tener estas características y ser capaces de realizar la adecuada fiscalización de lo acordado durante el proceso de consulta.*

- *Se requiere contar con fuentes de información independientes, múltiples y veraces, que per-*

mitan conocer los eventuales impactos de los planes, programas y proyectos, como también sobre el cumplimiento de los compromisos que adquieren las partes. Sería conveniente que la información técnica y científica que presenten las empresas sea validada por el Estado.

- *El consentimiento libre, previo e informado.* El Estado deberá definir, a través del diálogo intercultural, los casos específicos en los cuales se requiera el consentimiento previo. Dichos casos deben considerar objetivos relacionados con la seguridad de reproducción y enriquecimiento tanto del entorno físico como socioeconómico y cultural de las comunidades, como también la jurisprudencia nacional y los acuerdos internacional suscritos por Colombia. En particular, el Convenio 169 de la OIT señala que el consentimiento se requiere cuando exista desplazamiento de miembros de una comunidad indígena o tribal de su territorio ancestral, o el vertimiento de sustancias tóxicas sobre su hábitat tradicional, o bien, una alteración de las condiciones de tal magnitud que pueda desfigurar o incluso hacer desaparecer sus modos de vida.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA PARA **UNA MINERÍA INCLUYENTE**



En Colombia coexisten diversas modalidades de acción colectiva. Se destaca la participación ciudadana, entendida como la intervención de individuos, grupos o colectividades en el escenario público con el fin de representar sus intereses en el acceso a bienes y servicios, especialmente públicos (inclusión); influir en las autoridades encargadas de tomar decisiones que los afectan (incidencia); construir acuerdos con las autoridades u otros actores sobre temas específicos (concertación); vigilar la gestión pública y sus resultados (control social), o manifestar desacuerdos con las decisiones tomadas por actores públicos o privados (oposición). La participación así entendida es un mecanismo complementario y enriquecedor de la representación política en el marco de un sistema democrático⁵⁴.

La participación ciudadana puede tener lugar a través de vías institucionales o de la movilización y la protesta. En el primer caso, el derecho a participar es ejercido a través de dispositivos creados por normas positivas que señalan quiénes pueden participar, en cuáles escenarios, cuál es el alcance de la participación, los instrumentos y los procedimientos idóneos, y los resultados esperados de la acción. Por su parte, la movilización obedece principalmente a las estrategias de los actores para satisfacer intereses y conseguir objetivos a través de una acción colectiva, no necesariamente pautada por normas positivas. La movilización depende de la voluntad de los actores, su creatividad, su repertorio de recursos y la capacidad que tengan para concitar voluntades con miras al logro de un objetivo compartido.

El GDIAM considera que para la existencia de una minería incluyente, resiliente y competitiva en Colombia es necesario el fomento de una participación ciudadana efectiva. La inclusión considera la participación ciudadana amplia, libre e informada, en condiciones de respeto a los derechos de la población local, para que los distintos grupos sociales en el territorio puedan expresar sus opiniones y hacer efectivos sus derechos. Para lograr esto es indispensable habilitar y fortalecer a los interlocutores sociales de la minería, de tal manera que se encuentren en condiciones de representar eficazmente sus intereses en un diálogo simétrico, como también de supervisar que se cumplan las condiciones que en él se pacten.

Esto se traduce en que las distintas organizaciones ciudadanas cuenten con canales formales de representación de sus intereses cuando una decisión pública pueda afectarlos, ya sea negativa o positivamente. Ello requiere una institucionalidad responsable de convocar y de facilitar la participación de los representantes de diversos intereses, que encauce las legítimas manifestaciones de la ciudadanía en defensa o promoción de sus derechos hacia el diálogo y la construcción de acuerdos de beneficio mutuo.

54 Para un desarrollo de este concepto (véase Velásquez y otros, 2020).



Precariedad de la participación

La participación ciudadana en el sector minero en Colombia presenta claras debilidades. Ellas surgen en parte de la propia lógica institucional del sector público, caracterizada por una fuerte centralización de las decisiones sobre la administración de los recursos naturales, lo que ha resultado en la configuración de relaciones piramidales con los gobiernos locales y sus comunidades, sin una adecuada coordinación con ellos en cuanto al manejo de los impactos sociales y territoriales que implica el aprovechamiento de dichos recursos.

A ello se suma que existe una oferta institucional de participación ciudadana muy precaria, a pesar de contar con mecanismos reconocidos como la consulta previa, la consulta popular, las audiencias públicas ambientales, las alianzas para la prosperidad y algunos programas de diálogo regional puestos en marcha por algunas agencias gubernamentales del sector⁵⁵. Estos dispositivos, además, no forman parte de una estrategia gubernamental de vinculación de la ciudadanía a la discusión sobre la minería, lo que los convierte en herramientas aisladas que el Gobierno no logra integrar en una acción coherente y sostenida de diálogo con la ciudadanía y de promoción de la participación.



La inexistencia de espacios institucionales que faciliten el encuentro de las autoridades de distintos niveles y la ciudadanía para dialogar sobre la actividad extractiva en el territorio y la ausencia de una política estatal en esa dirección explican en buena medida el aumento de la conflictividad social en el sector y el creciente número de movilizaciones ciudadanas que reclaman tener voz en las decisiones sobre proyectos mineros. Diferentes actores y comunidades se han organizado alrededor de

acciones de denuncia y resistencia, vía manifestaciones de hecho y protestas con

impacto simbólico, y ha sido en su mayor parte contestataria hacia la minería, especialmente la de gran escala. Entre 2001 y 2015, las protestas tuvieron lugar en 328 de los 1101 municipios del país, con alta frecuencia en la región del Magdalena Medio, y los departamentos de La Guajira, Chocó y

Huila. Los principales asuntos que las motivaron tuvieron que ver con temas ambientales, violación de derechos, incumplimiento de pactos, pliegos laborales, políticas gubernamentales y construcción de infraestructura. Las protestas fueron dirigidas en un 60 % a las empresas y en un 40 % al Gobierno nacional⁵⁶.

⁵⁵ Las audiencias públicas ambientales, reguladas por la Ley 99 de 1993, tienen por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este puede generar y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir o compensar dichos impactos, así como recibir opiniones, informaciones y documentos que aporten la comunidad y demás entidades públicas o privadas. Las audiencias son el mecanismo de participación que más se ha utilizado en procesos de deliberación sobre el aprovechamiento de los recursos naturales y del sector minero en particular, y que mayor efectividad ha tenido desde el punto de vista de los movimientos sociales. A esta experiencia se suma el intento (desafortunadamente inconcluso) durante 2013 y 2014 de crear un mecanismo de participación para los sectores extractivos (minería e hidrocarburos). Ello fue impulsado desde el Ministerio del Interior (Programa Avanza) y se asemeja a los diálogos regionales que más adelante se proponen. La ley 1757 de 2015 (Ley Estatutaria de Participación Democrática) adoptó esa idea y la convirtió en la figura de las “Alianzas para la prosperidad”, mecanismo que hasta la fecha no ha sido reglamentado.

⁵⁶ Llama la atención el hecho de que la movilización ciudadana en favor de la minería formal –fuente de empleo legal en algunas regiones del país (por ejemplo, en los municipios de Vetás, California, El Bagre, Zaragoza o Buriticá)– ha sido de menor impacto que los movimientos anti mineros, sin mencionar la ausencia –con contadas excepciones– de movilización ciudadana en contra de la minería ilegal y la actividad extractiva criminal.



Algunos de estos movimientos optaron por continuar su acción a través de las consultas populares⁵⁷ con el propósito de “poner freno” al desarrollo del sector. Las consultas se sustentan fundamentalmente en el derecho que otorgan la Constitución y la ley a los ciudadanos de participar en los asuntos que les afectan; como también en la prevención de los posibles impactos negativos y la potenciación de los positivos a escala ambiental (afectación de la fauna, la flora, las fuentes de agua, etcétera) y social (cambio en la vocación tradicional de los territorios, flujos migratorios, mayor demanda de servicios públicos, cambio en los valores culturales, entre otros), que las comunidades perciben que pueden ocurrir a raíz del desarrollo de una actividad minero-energética en su territorio⁵⁸.

Las consultas populares para decidir sobre el desarrollo de proyectos extractivos (minería y petróleo, especialmente) se multiplicaron en el período 2013-2018, luego de celebrarse la primera de ellas en el municipio de Piedras (Tolima) en julio de 2013. Desde entonces, las comunidades locales o sus autoridades han adoptado este mecanismo de participación ciudadana como instrumento para hacer resistencia a la explotación de recursos naturales no renovables, generalmente en cabeza de grandes empresas, lo que causó una fuerte y prolongada polémica en el país.

Después de la consulta realizada en Piedras, se llevaron a cabo otras en varios municipios: Tauramena (Casanare, 15-12-2013), para limitar la actividad petrolera en su jurisdicción; Cabrera (Cundinamarca, 26-02-2017) para prohibir proyectos hidroeléctricos en su territorio; Cajamarca (Tolima, 26-03-2017) promovida por su alcalde⁵⁹; Cumaral (Meta, 4-06-2017) en materia de hidrocarburos; Arbeláez (Cundinamarca, 9-07-2017) sobre hidrocarburos y minería; Pijao (Quindío, 9-07-2017) sobre minería, Jesús María (Santander, 17-09-2017), Sucre (Santander, 1-10-2017 y Fusagasugá (21-10-2018). Varios municipios decidieron posteriormente realizar consultas populares, pero no pudieron hacerlo por razones diversas, entre ellas la decisión del Ministerio de Hacienda de no aprobar los fondos correspondientes para su financiación (por ejemplo, en Granada, Meta).

La percepción de las comunidades sobre el desarrollo de la actividad minero-energética es construida con base en la información recibida de diferentes fuentes: los proyectos de la industria y la manera como estas se han relacionado históricamente con el territorio; los impactos ambientales, sociales, culturales y económicos de la minería formal, informal y criminal en dichos territorios; los referentes del desarrollo de la minería en otras partes del país o del planeta; la cultura y las prácticas productivas tradicionales del territorio (por

57 La Ley 134 de 1994 definió la consulta popular como “[...] la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la república, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto”. Recientemente, la consulta popular fue reglamentada por la Ley 1757 de 2015, de participación democrática. Entre otras cosas, dicha ley señala que las consultas populares pueden ser de origen gubernamental o de origen ciudadano, lo que abre un espacio muy importante a la iniciativa de la comunidad organizada.

58 La mayor parte de los promotores de las consultas se basa, desde el punto de vista jurídico, en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, el cual establece: “Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio”. Con base en esta norma, algunas consultas populares se sustentan en el argumento de que el proyecto cambiaría el uso del suelo. Por lo general, los lugares donde se presentan las consultas bajo esta norma son territorios de vocación agrícola o turística. Sin embargo, existen grandes incertidumbres en cuanto a qué quiere decir “un cambio significativo en el uso del suelo” o “transformación en las actividades tradicionales”.

59 Posteriormente, el alcalde del municipio manifestó que realizar la consulta había sido una equivocación.

INSTITUCIONALIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN

“Las prácticas participativas se desenvuelven entre dos lógicas que las convierten en procesos altamente complejos y que por momentos plantean un dilema de difícil resolución para sus actores: la institucionalización y la movilización. La primera de ellas parte de la premisa de que el derecho a participar debe ser ejercido atendiendo a normas del derecho positivo que regulan el comportamiento de los participantes. Dichas normas señalan en lo fundamental quiénes pueden participar, en qué escenarios, cuál es el alcance de la participación, cuáles los instrumentos y procedimientos idóneos para el relacionamiento de la población con las autoridades públicas y cuáles son los resultados esperados de la acción. Las normas crean una institucionalidad participativa que tiende a estandarizar los comportamientos sociales para convertirlos en conductas habituales a través de pautas específicas que pueden incluir prohibiciones, incentivos, premios y castigos. (...)”

“La lógica de la movilización obedece a otros principios: se rige principalmente por las estrategias que los actores ponen en marcha para conseguir objetivos que reflejan sus intereses y aspiraciones, y que implican desarrollar una acción colectiva, no necesariamente pautada por normas del derecho positivo. La movilización depende, por tanto, en lo fundamental de la voluntad de los actores, de su repertorio de recursos y de la capacidad que tengan de concitar voluntades para el logro de un objetivo común”.

Velásquez y otros (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* 2003-2018. Tomo 1. Bogotá. Foro Nacional por Colombia, pp. 37 y 40.

ejemplo, en zonas cafeteras) y su propia percepción dentro del territorio; los impactos de la expansión de la extracción criminal sobre los valores culturales de las comunidades, y la articulación de las organizaciones sociales dentro de redes nacionales e internacionales de protección de territorios y ecosistemas con economías tradicionales.

Actualmente, hay sin duda una nueva realidad y un empoderamiento de las comunidades, facilitado por la penetración de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), utilizadas a su vez de diversas maneras dependiendo de los diferentes intereses en juego. Es probable que esas comunidades y sus respectivas autoridades, entre las cuales hay actores con preocupaciones legítimas, se encuentran desincentivadas a permitir el desarrollo de la actividad en su territorio debido a la pérdida de las expectativas de recepción de regalías, a raíz del cambio de distribución y autonomía en el uso de las mismas.

La percepción sobre dicha actividad también se enmarca en diferentes elementos coyunturales que en la actualidad definen la dinámica de los territorios; claros ejemplos de esto son: el reclamo de los actores locales por determinar el futuro de sus regiones; la debilidad institucional en el control, monitoreo y seguimiento de la actividad minera; el creciente interés de una opinión pública más informada e interesada en temas ambientales; la concentración en el Gobierno nacional de las decisiones relacionadas con la administración del sector extractivo; la insuficiencia de canales de participación ciudadana y de diálogo de las comunidades.

Este debate, en ocasiones, ocurre en contextos con poca información y un alto grado de polarización en las comunidades, y de la opinión pública nacional y local. Sin embargo, la radicalización en el diálogo no es solo consecuencia de la desinformación; también se ha producido por un Estado ausente que olvida su rol de garante de los derechos de las comunidades y de todos los colombianos a un ambiente sano, y de regulador, promotor y supervisor de las actividades que se desarrollan en el territorio.

En medio de estas tensiones, la Corte Constitucional ha sentado jurisprudencia con el fin de precisar la base constitucional de la participación y su rol en la toma de decisiones sobre la implementación de proyectos extractivos. La Sentencia C-123 de

EL GDIAM CONSIDERA QUE PARA LA EXISTENCIA DE UNA MINERÍA INCLUYENTE, RESILIENTE Y COMPETITIVA EN COLOMBIA ES NECESARIO EL FOMENTO DE UNA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA. LA INCLUSIÓN CONSIDERA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA AMPLIA, LIBRE E INFORMADA, EN CONDICIONES DE RESPETO A LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN LOCAL.



2014 da un primer paso en esa dirección cuando precisa el tipo de relaciones entre el Gobierno central y las autoridades territoriales en las decisiones relacionadas con la exploración y la explotación de los recursos mineros. Establece que el Gobierno nacional debe llegar a acuerdos con las autoridades territoriales sobre medidas para proteger al territorio y su población de los efectos que pueda traer la actividad minera⁶⁰. Aunque la sentencia no menciona la participación ciudadana, abre la posibilidad de que los territorios tengan voz en las decisiones sobre proyectos mineros en los territorios.

Posteriormente, la Sentencia C-389 de 2016 avanzó en esa dirección al declarar exequibles los artículos 16, 53, 270 y 271 del Código de Minas y señalar al mismo tiempo que para la entrega de títulos mineros es necesario establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana. En esta sentencia ya se hace explícita una directriz en materia de participación que modifica los esquemas de decisión vigentes hasta entonces.

Esa idea fue ratificada por la Sentencia SU-95 de 2018. El fallo se produjo como respuesta a una acción de tutela de Mansarovar Energy Colombia Ltda. contra la decisión del Tribunal Administrativo del Meta de declarar válida la pregunta para la consulta popular sobre explotación de petróleo en Cumaral (Meta). En esta ocasión, la Corte celebró una audiencia pública en la cual escuchó las diferentes voces respecto de la relación entre la nación, los entes territoriales y la participación ciudadana en materia de actividad extractiva.

La Corte, a través de la sentencia, declaró inválidas las consultas populares como mecanismo para prohibir la explotación de recursos naturales no renovables en los municipios, pero al mismo tiempo exhortó al Congreso a aprobar una ley que reglamente los procedimientos de coordinación y concurrencia entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, incluyendo la definición de un mecanismo permanente de participación ciudadana que permita incorporar el interés de las comunidades en las decisiones que tomen las autoridades públicas sobre el aprovechamiento de los recursos del subsuelo.

Simultáneamente, existen las demandas corporativas de sectores organizados que buscan incidir en lo público —especialmente de organizaciones gremiales de la pequeña, mediana y gran minería— con el objetivo de generar mejores condiciones para el ejercicio de la actividad minera. Un ejemplo de ello fue la creación en 2011 de la Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala (SMGE), posteriormente fusionada con la Asociación Colombiana de Mineros (Asomineros) de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Cámara Colombiana de Minería, constituyendo la actual Asociación Colombiana de Minería (ACM), así como la creación de la Vicepresidencia Minero-Energética de la ANDI. Igualmente, la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conalminercol), creada en 2010 con el propósito de congregar mineros artesanales, pequeños y medianos.

60. El Decreto 2691 del 23 de diciembre de 2014, reglamentario del artículo 37 del Código Minero, ordena en la práctica la participación de algunas autoridades territoriales en concertación de las decisiones sobre los proyectos mineros que se realizan en sus territorios. Este decreto propició un fuerte debate en el país, pues era restrictivo en cuanto a la competencia de las autoridades locales en el proceso de concertación, lo cual contradecía la decisión de la Corte Constitucional en esta materia. Por tal razón, el Consejo de Estado decidió en julio de 2015 a favor de la suspensión provisional del Decreto 2691 de 2014, aduciendo razones de competencias procedimentales y de participación intergubernamental. El Consejo decidió que este tipo de reglamentación de procedimientos administrativos le compete al Congreso de la República y no al Ejecutivo, y que el decreto habría desconocido lo estipulado estrictamente en la Sentencia C-123 de la Corte Constitucional.

La propuesta: promoción de la participación en el sector

La Constitución colombiana definió la participación como un derecho fundamental y creó las condiciones para su ejercicio, entre las que sobresalen la autonomía territorial, la descentralización, la promoción de escenarios de deliberación y de dispositivos de participación en las decisiones públicas, y el pluralismo jurídico⁶¹. Desde ese punto de vista, se trata de ver cuáles son las mejores condiciones para el ejercicio de este derecho ciudadano, así como los instrumentos ideales para la toma de decisiones relacionadas con la explotación del subsuelo.

En tal sentido, es necesario diseñar, promover y facilitar el uso de espacios y mecanismos de diálogo y concertación oportunos e incluyentes, por medio de los cuales las comunidades, las organizaciones y sus líderes, las autoridades públicas y los actores privados, puedan conjugar sus distintas visiones en un debate abierto que conduzca a la construcción de visiones compartidas de territorio y de decisiones sobre el uso de los recursos naturales, de manera que este último genere beneficios de todo orden (económico, social, ambiental, de paz y de convivencia) para el territorio y sus habitantes.

El GDIAM considera que los espacios de participación ciudadana en torno a la actividad minera requieren ser fortalecidos, así como la clarificación de sus competencias y la complementación con dispositivos que garanticen un diálogo permanente de carácter proactivo y preventivo, y no desde una lógica de urgencia frente a conflictos ya generados.

Fortalecer el ejercicio de la participación ciudadana en el sector minero requiere que el sector público ejerza un liderazgo contundente, que se creen los espacios institucionales que garanticen la permanencia de la búsqueda de consensos, que el tejido y la capacidad de representación social se fortalezcan y que las empresas profundicen la cultura del diálogo social.

El GDIAM, además de proponer la promoción de la participación ciudadana, señala la importancia de que esta conduzca a resultados de beneficio mutuo entre los distintos actores que concurren en el proceso. Por ello, resulta conveniente aprovechar los mecanismos propios de la participación ciudadana para estimular el camino del diálogo y de la búsqueda de eventuales acuerdos para el tratamiento de conflictos que acompañen a la industria extractiva, en el entendido de que este diálogo conduce a la creación de valor compartido para las partes involucradas.

Condición básica: la participación efectiva

Para que la *participación sea efectiva*, son necesarias ciertas condiciones que se refieren tanto al proceso como a sus resultados. El proceso debe ser representativo de todos los intereses en juego, y sus resultados beneficiosos para todos los actores involucrados. Se requiere también actores bien constituidos y habilitados para representar sus intereses, así como una metodología de diálogo que asegure una relación simétrica y objetivamente informada de todos los concurrentes al proceso de participación. La participación así practicada aporta factibilidad y legitimidad a la ejecución de las decisiones públicas. Si ello ocurre, se construye capital social, factor indispensable para el progreso del país. Son, por tanto, requisitos de la participación efectiva:

1. *Legitimidad*, la cual está directamente relacionada con el reconocimiento social de los procedimientos institucionales para resolver problemas, otorgados por todos los actores que vean sus intereses afectados por los resultados de la decisión que se toma. Un proceso legítimo necesariamente presupone la existencia de actores organizados.

61 El “pluralismo” jurídico, contrario al “monismo” jurídico, promueve la diversidad de regímenes jurídicos aplicables a realidades diferentes. Ejemplo de él es el régimen aplicable a las comunidades étnicas, según sus usos y costumbres, y el artículo 320 de la Carta Política, según el cual, “la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

2. *Actores habilitados*, dotados de la capacidad para representar eficazmente sus intereses. Dichos actores interactúan de manera calificada y equitativa, y cuentan, además de la correcta personería para su representación, con información adecuada, habilidades y herramientas de deliberación y negociación.
3. La existencia de un actor responsable de *facilitar el proceso y de generar condiciones de participación igualitarias y horizontales* para los distintos actores.
4. *Resultados de beneficio mutuo*, que sean consecuentes con una equitativa y justa redistribución real de los recursos económicos, sociales, naturales, simbólicos y políticos de la sociedad. Para garantizar que haya un verdadero beneficio mutuo es preciso convenir metas, criterios y estándares de monitoreo y de evaluación de los eventuales acuerdos.

Lineamientos de política pública de participación ciudadana efectiva en el sector minero

El GDIAM insta al Gobierno nacional a desarrollar lineamientos de *política pública de estímulo a la participación ciudadana efectiva en el sector minero*. Dichos lineamientos deben definir claramente objetivos, estrategias de fortalecimiento de actores, de estímulo a la participación y de garantías para su ejercicio, programas y proyectos, recursos, entidades responsables y formas de articulación institucional. El objetivo de la política es orientar y fortalecer la participación de las comunidades radicadas en áreas de influencia de proyectos extractivos. Con tal propósito, es importante considerar las diversas etapas de la minería, teniendo en cuenta que la participación debe adquirir distintas formas en algunas de dichas etapas. Por ejemplo, en el momento de la titulación, como lo indica la jurisprudencia de la Corte Constitucional, del licenciamiento ambiental o en los espacios de fiscalización y de control de los

compromisos adquiridos con la comunidad o en el seguimiento de las responsabilidades sociales de los actores mineros con su entorno social, o bien en la fase de cierre de proyectos y tratamiento de pasivos ambientales.

Un componente central de dichos elementos de política pública es la disposición y el acceso a información confiable, oportuna y sustentada sobre aspectos mineros (potenciales recursos, títulos mineros, empresas, licencias ambientales, producción, regalías, alcance de la informalidad y de la ilegalidad, etcétera) en los territorios, información que debe ser de carácter público y obtenida en tiempo real, al tenor de lo dispuesto en la Ley de Transparencia y acceso a la información pública (Ley 1712 de 2014).

Unos lineamientos de política en el sentido propuesto permitirán generar las condiciones para una participación ciudadana efectiva, lo que podría, como uno de sus escenarios posibles, conducir a eventuales acuerdos y compromisos entre las partes involucradas. Naturalmente, otro escenario puede ser el de que no haya un acuerdo consensuado entre las mismas. El GDIAM reconoce el diálogo social y democrático, y la corresponsabilidad de los actores involucrados como dos herramientas básicas para contribuir a la gobernanza del sector en los territorios.

Poner en marcha un proceso de participación ciudadana efectivo supone un esfuerzo transversal de los distintos estamentos gubernamentales que tienen responsabilidades en este campo. También requiere contar con una institucionalidad idónea, eficiente, independiente y legitimada por todas las partes, tal y como se propone en las iniciativas enunciadas a continuación.

Definición de una institucionalidad para la participación ciudadana efectiva en el sector minero

El GDIAM formula cinco propuestas para crear o fortalecer la institucionalidad participativa en el sector minero.

Reactivación y redefinición del Consejo Asesor de Política Minera

Para la nueva institucionalidad participativa es esencial que el actual *Consejo Asesor de Política Minera*, creado en 2001 y dependiente del MME asuma un papel más activo en el ámbito minero del país. Asimismo, el GDIAM insta a que se amplíe la composición de sus miembros. Actualmente, de acuerdo con el artículo 343 de la Ley 685 de 2001 y como lo especifica el artículo tercero del reglamento de dicho Consejo, está conformado por el ministro de Minas y Energía (quien lo preside), el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el presidente de la empresa Nacional Minera o de la entidad que haga sus veces (que no existe), dos representantes del sector empresarial minero, un representante del sector minero definido en el capítulo xxiv del Código de Minas y un representante del sector académico.

Este Consejo debe contar con la participación de representantes de todos los sectores interesados, tales como el Gobierno nacional, los alcaldes y los gobernadores, las agremiaciones mineras, las comunidades étnicas, las mesas mineras municipales y departamentales, y las organizaciones de la sociedad civil reconocidas como actores del sector minero. El foco de su trabajo debe ser formular recomendaciones sobre la política minera y realizar un monitoreo sobre las necesidades, oportunidades, desarrollos y retos del sector. Sus propuestas deben surgir de la pluralidad de los miembros y ser de carácter consultivo para el Gobierno nacional. Igualmente, la regularidad de sus intervenciones debe ser asegurada con sesiones como mínimo bimestrales.

Consulta previa y consulta popular

En otro capítulo de este informe se hizo extensa referencia a la consulta previa, libre e informada. Aquí solo se quiere subrayar la importancia de que esta cuente con reglamentos que definan las reglas de juego que van a ser aplicadas en su ejercicio, en el marco de una política de diálogo intercultural. En el caso de la consulta popular, el GDIAM se acoge al fallo emitido por la Corte Constitucional a través de la Sentencia SU95 de 2018, así como a la exhortación que hace la Corte al Congreso de la República para que apruebe una ley de coordinación y concurrencia que facilite la concertación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales en materia de entrega de títulos y concesiones, la cual debe incluir un mecanismo permanente de participación ciudadana en la toma de tales decisiones. Debe ser un dispositivo que permita la participación activa y efectiva de los actores interesados y facilite, por la vía del diálogo, la construcción de consensos.

Mesas de diálogo y coordinación territorial

El GDIAM insta a la *promoción de un nuevo espacio de participación ciudadana* permanente a escala territorial, que pueda constituirse en un escenario de integración de los diferentes espacios (los consejos consultivos de ordenamiento territorial, los consejos territoriales de planeación, las veedurías ciudadanas, los consejos municipales de desarrollo rural, los comités ambientales, los comités de seguimiento a la inversión de regalías, etcétera), así como organizaciones sociales y gremiales para la discusión de los temas relacionados con la actividad minera.

El GDIAM propone la creación de *Mesas de diálogo y de coordinación territorial (Mesas DICO)*, con la finalidad de establecer un diálogo preventivo que respete y fortalezca la institucionalidad democrática, transformando relaciones conflictivas *a priori* en relaciones basadas en el respeto mutuo y la confianza (Figura 2). Estas mesas de diálogo,

ES NECESARIO DISEÑAR, PROMOVER Y FACILITAR EL USO DE ESPACIOS Y MECANISMOS DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN OPORTUNOS E INCLUYENTES.

pensadas como instancias de diálogo en las que de manera constante y abierta se pueda generar un debate sobre el desarrollo de la actividad extractiva y sus impactos, buscarían encontrar eventuales soluciones consensuadas y prácticas reales que contribuyan al desarrollo sostenible de los territorios con presencia de mineros a pequeña escala, formales o no, y empresas de la industria minero-energética.

Igualmente, estos espacios deberían contar con las condiciones para hacer un seguimiento al efectivo cumplimiento de los eventuales acuerdos de negociación entre todas las partes, así como para facilitar la articulación y la coordinación de la intervención de los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), en consonancia con las recientes órdenes de la Corte Constitucional, en el sentido de establecer un diálogo efectivo con las autoridades de los territorios en los cuales se desarrollarían proyectos mineros. Cree el GDIAM que las Mesas DICO son el mecanismo ideal para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre titulación de áreas, según la exhortación hecha por la Corte Constitucional en su Sentencia SU95 de 2018.

El GDIAM considera que la política minera promovida por el Estado debe —sin renunciar a la competencia del orden nacional— involucrar no solo a las autoridades locales, sino también a las comunidades locales, puesto que una buena parte de las dificultades de coordinación que persisten tiene que ver con el marginamiento de los territorios en la toma de decisiones. La coordinación con las autoridades políticas locales y con la ciudadanía debe considerar los momentos en la cadena de valor minera que tienen un significativo impacto en su entorno.

Los objetivos de las mesas son los siguientes:

- Dialogar para consensuar prácticas reales que contribuyan al desarrollo sostenible de los territorios.
- Garantizar la participación de todos los actores involucrados y, en especial, de los mineros a pequeña escala, las empresas y las comunidades locales organizadas.
- Realizar seguimiento al cumplimiento efectivo de los acuerdos.
- Coordinar de manera transversal y vertical, el ejercicio de las competencias de las autoridades nacionales y locales, que de alguna manera adoptan decisiones que impactan alguno de los agentes del sector minero.
- Las mesas de diálogo podrían integrarse de la siguiente manera:
- Liderazgo del Gobierno nacional (Ministerio del Interior), con la presencia indelegable (por lo menos en el nivel de viceministros) de los ministerios involucrados en los temas a tratar (ministerios de Minas, Ambiente, Agricultura, Defensa, Comercio y Transporte, por ejemplo), y de las entidades adscritas o vinculadas cuya participación corresponda en función de la agenda (ANM, SGC, ANLA, etcétera).
- Participación indelegable de las autoridades locales (gobernador o alcalde, según aplique).
- Participación de los representantes de las comunidades organizadas oficialmente reconocidos, como también de los que realicen minería artesanal o a pequeña escala y del sector empresarial.
- Participación de instancias existentes como los consejos de planeación, los consejos municipales de desarrollo rural y las veedurías ciudadanas.
- Un tercero independiente debe fungir como garante del diálogo y facilitar estos espacios de interlocución (Figura 2).

FIGURA 2. Mesas permanentes de diálogo y coordinación territorial (Mesas DICO) Fuente: elaboración propia.



Implementar esta iniciativa supondrá emprender *acciones de fortalecimiento institucional* de los municipios para la promoción de la participación efectiva de la ciudadanía (diseño de institucionalidad, diálogo democrático, negociación y manejo de conflictos, transparencia y rendición de cuentas, ética de lo público, etcétera).

Habilitación de interlocutor ciudadano involucrado en la actividad minera

También resulta necesario implementar un programa de *fortalecimiento de la ciudadanía* para el ejercicio de la participación efectiva en los asuntos de la minería en su territorio, que la impacten (creación de confianza, de tejido social, negociación y manejo de conflictos, diálogo democrático, acceso a información, petición y fiscalización de cuentas e incidencia en lo público). Ello es coherente con la propuesta previamente hecha por el GDIAM en este documento sobre la creación de un *Fondo de apoyo a las organizaciones sociales*, para que estas fortalezcan su organización y capacidad de representación de intereses.

Participación en el ciclo de decisiones de la actividad minera

El GDIAM considera esencial el fomento de diferentes dispositivos de participación ciudadana en el ciclo de decisiones de la actividad minera: (a) la decisión de extraer minerales, mediante la implementación de la consulta previa a las comunidades étnicas y las mesas de diálogo y coordinación territorial; (b) el otorgamiento de la titulación, las licencias y los contratos a través de las mesas de diálogo y coordinación territorial o de los dispositivos que contemple la ley de coordinación y concurrencia; (c) el seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos con la comunidad a través del mecanismo establecido con tal propósito en la consulta previa, las audien-

cias públicas, las mesas de rendición de cuentas sobre la responsabilidad social empresarial, las mesas de diálogo y coordinación territorial y los mecanismos de veeduría ciudadana; (d) monitoreo de la generación, distribución, uso e impacto de regalías a través de los comités de seguimiento y evaluación a la inversión de las regalías (CSIR) o de otros dispositivos ciudadanos de monitoreo a la gestión pública ya existentes; y, (e) el cierre minero a través del mecanismo específico que para ello se establezca.

Impulsar esta iniciativa de manera efectiva requerirá sin duda el desarrollo de *experiencias piloto de participación* para derivar lecciones provechosas de ellas y replicarlas en todo el país. Estas experiencias deben considerar la participación de ciudadanos, organizaciones, instituciones y estado local en regiones conformadas por conglomerados de municipios que constituyen una totalidad cultural. Los actores deben conocer y dialogar sobre la potencialidad minera del territorio y su ordenamiento, de acuerdo con el potencial general de desarrollo de este territorio. Esta participación territorial en el ordenamiento del desarrollo está en el espíritu de la jurisprudencia sobre la consulta previa –y en todo el cuerpo constitucional y legal sobre la participación ciudadana– con las comunidades étnicas, y demandaría por parte del Estado que las iniciativas mineras formuladas centralmente tengan en cuenta la propuesta integral de desarrollo regional sostenible que establecen los habitantes e instituciones en un territorio de manera participativa, independientemente de si tienen o no identidades étnicas.

Para que estas iniciativas tengan la mayor legitimidad posible deberá proveerse a todos los actores de información amplia, suficiente, pública e imparcial, al tenor de lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014. Para efectos de la imparcialidad deberán darse los

mismos espacios, los mismos tiempos, la misma importancia y el mismo respeto a las diferentes posiciones relacionadas con el proyecto. Es claro que la toma de decisiones con la mayor información posible garantiza una mayor efectividad en los diálogos.

Participación ciudadana como compromiso de la industria minera

Las estrategias de participación ciudadana en los asuntos relacionados con la actividad minera deben considerar la definición de “estándares internacionales de participación ciudadana para las empresas extractivas”. Igualmente, deben ir acompañadas de la capacidad institucional para hacer seguimiento y monitorear dichos estándares, así como para hacer que los resultados de dicho proceso sean comprendidos por todas las partes interesadas.

El propósito básico de los estándares debe ser promover un comportamiento de la empresa que la lleve a conocer a sus contrapartes sociales, a través de una consideración de sus intereses y un diálogo con ellas para construir acuerdos de valor compartido. Los procedimientos que a continuación se sugieren apuntan a lograr este objetivo. El Estado debería estimular a todas las empresas mineras para que realicen siempre las siguientes acciones:

- a. **Conocer:** realizar un mapa de actores que identifique a todos los grupos de interés de cada proyecto.
- b. **Informar:** convocar a los actores sociales para dar a conocer información sobre oportunidades y riesgos de la actividad a desarrollar, tales como la posibilidad de generación de empleo, de pago de impuestos y regalías, y de encadenamientos con otras actividades económicas; los costos medioambientales y sociales y la forma de prevenirlos, mitigarlos, restaurarlos o compensarlos, así como las alternativas económicas que tiene la sociedad frente a la explotación minera; y, recibir e incorporar las consideraciones y las inquietudes que presenten los actores sociales.
- c. **Dialogar:** buscar construir un eventual acuerdo respecto a cómo desarrollar una actividad productiva sustentable, es decir, una que logre mejorar, de manera equitativa, la situación económica, social o ambiental de todas las partes interesadas (beneficio mutuo o valor compartido). Existen múltiples áreas con potencial de crear valor compartido, tales como: infraestructura, capacitación proveedores, educación, salud, capacitación laboral, fortalecimiento de la identidad cultural y la organización social, preservación del medio ambiente y aprovechamiento de tierras.
- d. **Acordar con responsabilidad:** los acuerdos que se puedan lograr deberían identificar los resultados que se pretende alcanzar y los hitos de evaluación que permitirán conocer los avances en los compromisos que se establezcan.
- e. **Rendición de cuentas:** a través de los mecanismos participativos de monitoreo y evaluación de los resultados, se debe promover que las empresas cuenten con un cronograma de implementación de sus compromisos con la comunidad, que identifique los valores de la inversión a realizar en cada etapa. Igualmente, se deben promover acciones de transparencia y divulgación de los resultados de los compromisos adquiridos.

Cada una de estas etapas debe considerar plazos e identificar la evidencia mediante la cual se verificará su cumplimiento. Ello permite que el Estado y la comunidad regional monitoreen el cumplimiento de las acciones emprendidas.

ANEXO 1

LA AGENCIA PARA EL DIALOGO INTERCULTURAL PROPUESTA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS SOBRE LA CONVENIENCIA DE CREAR UNA AGENCIA ESTATAL PARA EL DIÁLOGO INTERCULTURAL

INTRODUCCIÓN

Asegurar que el país cuente con una institucionalidad pública técnica, transparente y eficaz, capaz de garantizar el respeto de los derechos de la población en su conjunto y que todos los actores de la sociedad puedan representar sus intereses económicos, sociales y culturales es una de las claves hacia el desarrollo incluyente y sostenible de nuestro país.

Un desarrollo incluyente abarca más que la distribución equitativa de la renta económica. Considera también la participación efectiva de los distintos actores en el territorio para que se concilien las diferentes expectativas de un país multiétnico como Colombia. Para lograr esto último, es indispensable habilitar y fortalecer a los interlocutores sociales interculturales de tal manera que se encuentren en condiciones de representar eficazmente sus intereses en un diálogo simétrico, como también de supervisar que se cumplan las condiciones que en él se pacten.

El “desarrollo incluyente” busca igualmente lograr el crecimiento de manera armónica con el territorio y las culturas que habitan en él. Ello adquiere particular relevancia en las regiones en las que habitan pueblos indígenas y comunidades de afrocolombianos, para quienes el territorio constituye una garantía esencial para su existencia y supervivencia física y cultural.

Para viabilizar una política pública que logre los objetivos arriba descritos es necesario priorizar la institucionalidad pública con las capacidades y los recursos suficientes para que lidere el diálogo intercultural y con la sociedad civil en los territorios.

PROPUESTA

Colombia requiere una política pública de diálogo intercultural que armonice las relaciones entre las diferentes autoridades del gobierno central, regional y local en torno al objetivo de crear una interlocución de alto nivel con las diferentes comunidades étnicas presentes en nuestro país.

Dicho diálogo debe versar sobre aspectos del desarrollo, el medio ambiente y el territorio donde habitan las comunidades étnicas (indígenas, afros, raizales, palenqueras y rom). Debe ser un diálogo (“de saberes”) entre el Estado, las comunidades étnicas y el resto de actores sociales interesados (en particular la comunidad académica) sobre sus modelos de planes de vida, con el propósito de lograr acuerdos de convivencia entre culturas. Esto quiere decir convenir cómo las comunidades étnicas serán parte del desarrollo nacional, manteniendo su acervo cultural y, sobre todo, desarrollando soluciones que les permitan superar las condiciones de pobreza y discriminación que hoy las afectan. Un acuerdo de convivencia entre culturas debe evitar la centralidad de una sola postura cultural y dar la garantía de que no habrá criterios en los que una cultura determinada se imponga a otras, como también asegurar la legitimidad de los interlocutores, es decir, que efectivamente representen al grupo en cuestión.

El diálogo intercultural en forma oportuna, informada, transparente, responsable y de buena fe, aportaría a prevenir y compensar los eventuales impactos negativos de las actividades de desarrollo en las regiones, especialmente aquellas relacionadas con el sector minero energético, logrando así una sana convivencia intercultural en la búsqueda de un “futuro deseado compartido”. Ello, además, contribuiría a legitimar los procesos de participación ciudadana y de consulta de indígenas y afrodescendientes, con el consiguiente beneficio colectivo.

El diálogo intercultural debería desarrollarse primero a escala regional e instaurarse —a ese nivel— como una práctica permanente, liderada y facilitada por el Estado. Este deberá ser el agente que garantice que dicho diálogo se está dando bajo las condiciones acordadas por todos los actores y las condiciones establecidas por la ley. Dicho diálogo debería conducir a acuerdos de valor compartido que den cuenta de los intereses de todas las partes.

Es en este sentido que se propone la creación de una *Agencia Especializada en el Diálogo Intercultural*, con autonomía administrativa y financiera, que disponga de la presencia territorial y los recursos suficientes para liderar un proceso informado y efectivo de diálogo nacional y regional y de consulta en torno a proyectos específicos, como también de la capacidad para coordinar a todas las instituciones públicas que deben ser parte de este proceso y del mismo modo gestione información fidedigna y comprensible sobre las principales preocupaciones de los diversos actores. Lo anterior sería un avance importante en la implementación de la institucionalidad que requiere el país en un escenario de construcción de paz y de inserción en el escenario internacional.

AGENCIAS ESTATALES COMO CATEGORÍA ADECUADA PARA ASEGURAR EL DIÁLOGO INTERCULTURAL

En desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1444 de 2011 se crearon las “agencias estatales” como una nueva tipología de entidad pública del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

Esta nueva tipología está sustentada constitucional y legalmente en la facultad dada al Congreso de la República de crear otro tipo de entidades en desarrollo de la libre configuración del legislador. Lo anterior con base en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, según el cual corresponde al Congreso:

Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica...

Dichas entidades gozan de personería jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión y están facultadas para ejercer potestades administrativas en el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle el Estado en el ámbito de sus competencias.

Las agencias estatales están dotadas de los mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados establecidos en esta Ley. Estas se rigen por la ley de su creación, por las normas especiales que se expidan para su funcionamiento y, supletoriamente, por las normas aplicables a las entidades de derecho público adscritas.

Sus principales características son:

- Personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y pertenencia a un sector administrativo acorde con la función que desarrollan.
- Carácter técnico especializado, por la naturaleza de las funciones que desarrollan.
- Régimen especial de nomenclatura y de remuneración, que viabilice salarios variables sujetos a resultados.
- Sus servidores, de acuerdo con la especialidad y nivel de confianza del cargo, se clasifican en su mayor parte como empleados públicos de libre nombramiento y remoción. Los demás servidores tienen el carácter de empleados públicos de carrera, los cuales se rigen por las normas generales de carrera establecidas en la Ley 909 de 2004.
- El personal directivo debe cumplir el perfil que defina el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
- El director de la agencia es de libre nombramiento y remoción por parte del presidente de la República.
- El régimen de contratación es el general previsto en la Ley 80 de 1993 o el excepcional contemplado en la misma ley para varias entidades del Estado, el cual se aplicará por remisión.

En efecto, las agencias estatales son verdaderas autoridades públicas que ejercen las funciones, potestades, atribuciones y facultades que les atribuya la ley conforme a las reglas del derecho público. Se recomienda que, para los fines propuestos, la Agencia Nacional para el Diálogo Intercultural (Andin) sea una agencia estatal.

IDENTIFICACIÓN DE LAS FACULTADES LEGALES NECESARIAS PARA LA CREACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL PARA EL DIÁLOGO INTERCULTURAL (ANDIN)

En principio, corresponde al Congreso la creación de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional (Artículo 150, numeral 7). No obstante, conforme al Artículo 150, numeral 10, el Congreso puede investir temporal y precisamente al presidente de la República de facultades extraordinarias para la creación de una entidad administrativa del orden nacional.

Lo anterior ha sido ratificado por la Corte Constitucional en sentencia C-151 de 2004, mediante la cual declaró exequible el artículo 1.º del Decreto ley 1616 de 2003 y ratificó que el presidente de la República, a través de facultades extraordinarias, puede crear entidades u organismos del orden nacional:

De conformidad con lo expuesto, el Congreso de la República está facultado para crear y suprimir entidades y organismos públicos del nivel nacional, de manera directa y a través de una ley ordinaria (art. 150-7). Igualmente, está autorizado por la Constitución Política para delegar en el Presidente de la República competencia para tomar aquel tipo de decisiones, evento en el cual deberán atenderse las condiciones fijadas en el artículo 150 numeral 10 superior.

Es de resaltar que la Constitución consagra una cláusula de reserva de ley para la creación de entidades y organismos del orden nacional.

En consecuencia, el Gobierno deberá escoger cualquiera de las tres opciones que se indican a continuación para la creación de la Agencia Nacional para el Diálogo Intercultural:

- a. A través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (ley de categoría especial y que se encuentra actualmente en curso de elaboración).
- b. A través de una ley de naturaleza ordinaria, la cual puede ser radicada por el Gobierno nacional en cualquier momento.
- c. A través de facultades extraordinarias que el Congreso puede atribuir al presidente de la República⁶², bien sea en la Ley del Plan o en una ley ordinaria.

En desarrollo de una técnica legislativa rigurosa y para que en el futuro no haya confusión o controversia en cuanto a las competencias relacionadas con la agencia, se recomienda que en el acto de creación de esta se trasladen explícitamente las funciones que vendrían de otras entidades del Estado hacia la agencia.

ALTERNATIVAS DE UBICACIÓN DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO

Al tratarse de una autoridad de naturaleza administrativa del orden nacional, la Andin debe estar adscrita o vinculada a un sector de la Rama Ejecutiva del orden nacional. En este sentido existen dos alternativas (en orden de pertinencia):

62 Según el Artículo 150, numeral 10 de la C.N., "Corresponde al Congreso 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos".

a. Entidad adscrita al Ministerio del Interior

Teniendo en cuenta la misión política, los objetivos estratégicos y las funciones legalmente atribuidas al Ministerio del Interior⁶³, se recomienda que la Andin se encuentre adscrita al mismo. En efecto, dicho ministerio tiene como misión ejercer la rectoría y la coordinación de las políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia, la convivencia y la participación ciudadana, el disfrute de los derechos y libertades públicas, y el ejercicio pleno del Estado Social de Derecho, así como liderar la articulación de políticas orientadas al fortalecimiento de la descentralización y ser interlocutor de los asuntos del Interior en lo atinente a las relaciones políticas dentro de la nación, con el Congreso de la República, con las entidades territoriales y con los diferentes actores sociales, en lo que respecta al afianzamiento del Estado Social de Derecho en condiciones de respeto a los valores democráticos, la preservación del orden público interno y la solidaridad.

Sus objetivos estratégicos son los siguientes:

- Formular, coordinar y ejecutar la política pública, los planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario.
- Trabajar en la integración de la nación con las entidades territoriales y en seguridad y convivencia ciudadana, como también en asuntos étnicos y referentes a la comunidad lesbiana, gay, bisexual, transexual, intersexual y queer (LGBTIQ) y población en condición de vulnerabilidad.
- Adelantar diversas actividades para fortalecer la democracia, la participación ciudadana, la acción comunal, la libertad de cultos, la consulta previa y los temas de derechos de autor y derechos conexos.
- Coordinar las relaciones entre las ramas Ejecutiva y Legislativa, para el desarrollo de la agenda legislativa del Gobierno nacional.

Por todo lo anterior, desde el punto de vista misional y funcional es recomendable que la Andin pertenezca al sector del Interior, en donde se encuentra actualmente ubicada la competencia de liderar el diálogo político con los grupos étnicos. La diferencia radicaría en que con una agencia autónoma e independiente financiera y administrativamente (aunque no políticamente) la interlocución multicultural ganará estatus, visibilidad y estabilidad.

b. Entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre)

Teniendo en cuenta la prioridad deseable que el actual Gobierno le atribuyese al diálogo con los grupos étnicos, sería conveniente que la Andin estuviese adscrita al Dapre.

Vale la pena recordar que la misión del Dapre es asistir al presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno, jefe de Estado y suprema autoridad administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y prestar el apoyo administrativo necesario para dicho fin.

Los siguientes forman parte de los objetivos estratégicos del Dapre:

- Garantizar que las prioridades del Gobierno se pongan en marcha y se ejecuten.
- Velar por un sistema de coordinación efectivo para la ejecución del plan de gobierno.
- Diseñar e implementar un sistema de gerencia que permita hacerle seguimiento a indicadores y metas para un monitoreo permanente y mejoramiento continuo.
- Proporcionar seguridad integral, apoyo logístico, cubrimiento y suministro informativo al presidente de la República y al vicepresidente y sus familias en desarrollo de sus funciones.
- Fortalecer la institucionalidad, a través de mejores prácticas en la gestión de procesos administrativos, financieros, tecnológicos y de talento humano.

Desde el punto de vista de estructura del Estado, históricamente el Dapre se ha concentrado en ser una entidad relativamente pequeña (sin capacidad de ejecución), dedicada a apoyar administrativamente el ejercicio de las competencias del presidente.

No obstante, de manera excepcional, en algunas oportunidades se ha considerado pertinente adscribir algunos programas estratégicos al Dapre de manera temporal. Esto ha sucedido con los planes de consolidación, los programas de paz y reintegración, la cooperación internacional, los proyectos sobre la mujer, la agenda nacional para la competitividad, los programas de intervención en San Andrés o en Tumaco, el Programa de Lucha Contra la Corrupción, y la política anticíclica, entre otros. Lo anterior, motivado más por la necesidad de enviar un mensaje de prioridad nacional al país y a la comunidad internacional, que en desarrollo de una lógica rigurosa de estructura de la administración pública. Todos estos temas podrían perfectamente asignarse a uno de los ministerios del gobierno, lo que casi siempre sucede una vez dichos programas maduran, se hacen sostenibles y requieren continuidad, momento en el cual deben hacer tránsito hacia la estructura ministerial correspondiente.

Es nuestro sentir, aunque el diálogo intercultural es un tema políticamente estratégico y de gran impacto nacional e internacional, quedaría mejor ubicado en el Ministerio del Interior por las razones expuestas en el numeral anterior.

63 *Manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales*, Resolución 1725 de agosto 11 de 2011 (Por la cual se adopta el Manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del Ministerio del Interior).

NATURALEZA JURÍDICA, MISIÓN, FUNCIONES Y REGLAS DE FUNCIONAMIENTO BÁSICAS

NATURALEZA JURÍDICA PROPUESTA

Se propone la creación de la Andin, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio del Interior.

OBJETIVO

La agencia será la cabeza visible de la gestión y de la coordinación de las funciones públicas de cuyo correcto ejercicio depende la vigencia del principio constitucional que obliga al Estado a reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación⁶⁴ y la entidad responsable de que se respete el derecho a la consulta previa, y se mantengan procedimientos adecuados a los estándares mínimos para su protección cuando sea que vaya a realizarse un proyecto, obra o actividad capaz de impactar directamente los territorios que constituyen el hábitat de pueblos o comunidades étnicamente diferenciadas.

La Andin será, en síntesis, la responsable de que los derechos a la consulta previa⁶⁵, la autodeterminación, la pervivencia étnica y cultural, la salvaguarda en circunstancias de riesgo de extinción, la territorialidad y el autogobierno –y todos los que se derivan de estos–, sean garantizados como parte de la sostenibilidad del sistema jurídico, del modelo de desarrollo (incluyente) y de los proyectos que componen sus metas.

FUNCIONES

La existencia de esta agencia obedece a la doble constatación según la cual:

- Existe un sector público transversal cuya misión es el diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos étnicamente protegidos.
- Urge estructurar una entidad que asegure, por una parte, la coordinación administrativa en el ejercicio de las competencias que no pueden centralizarse en una sola entidad, y por otra parte, la eficacia y eficiencia en la gestión de asuntos de los que dependen la realización efectiva de derechos fundamentales de pueblos indígenas y tribales, y la consolidación de un modelo incluyente y sostenible de desarrollo.

En ese marco, la Andin tendrá dos ejes funcionales: el primero es el *eje de coordinación* para garantizar la adecuación y coherencia de la actividad administrativa entre las entidades del nivel nacional, y entre estas y las entidades territoriales.

El otro eje contiene las funciones cuyo objeto es la *gestión y garantía del derecho a la consulta previa* y los demás derechos de los pueblos afrodescendientes, indígenas y tribales.

Estos ejes funcionales estarán presentes en las competencias que se adjudicarán a las distintas subgerencias o departamentos de la agencia, y en sus respectivas direcciones, subdirecciones y grupos de trabajo.

Los dos ejes funcionales se enmarcan en la Constitución y sus desarrollos. Así, en ejercicio de todas sus funciones, corresponde a la Andin garantizar una comunicación suficiente, oportuna y culturalmente adecuada con las comunidades y sus autoridades.

En ese contexto, para resolver la limitación que aqueja las consultas de medidas legislativas o administrativas, la agencia será la encargada de liderarlas en coordinación con la cartera que haya promovido la norma. Esta regla operará tanto para las consultas previas sobre normas legales y administrativas del nivel central, como para las del nivel descentralizado.

La agencia verificará que todas las medidas y decisiones administrativas sean consultadas cuando corresponda, para evitar la sanción de nulidad prevista en el ordenamiento colombiano⁶⁶.

Esta agencia, de otra parte, promoverá la unificación legislativa de los diversos sectores para que se adopten y respeten los mismos criterios y puedan garantizarse de forma normal los estándares mínimos con respecto a sujetos y territorios protegidos por el derecho a la consulta previa⁶⁷.

En cuanto a las funciones específicas, la Andin tendrá funciones de coordinación (6.3.1.), funciones relacionadas con la consulta previa (6.3.2.) y funciones referentes a otros derechos (6.3.3.)⁶⁸.

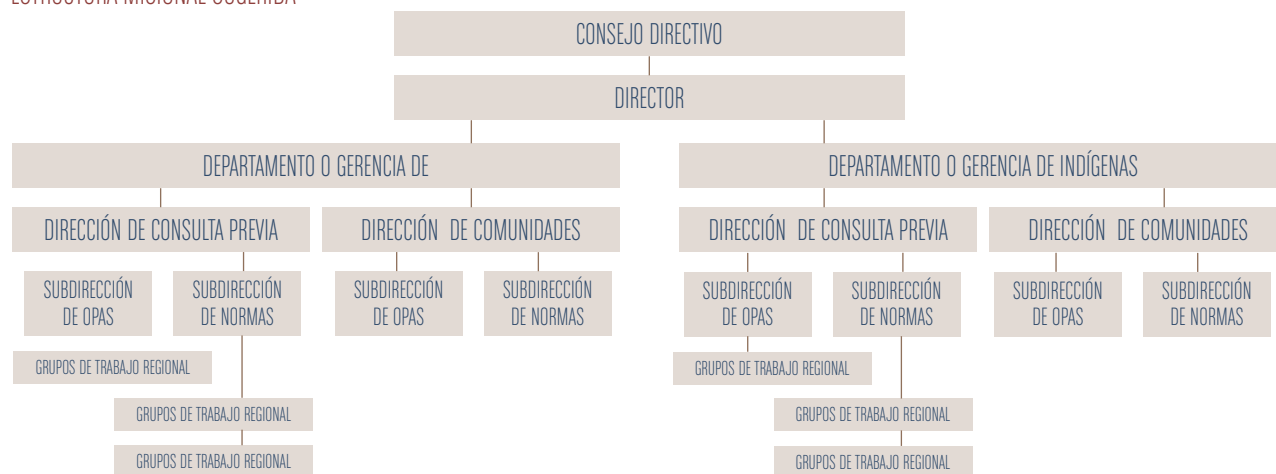
64 Artículo 7 de la Constitución Nacional.

65 Artículo 76 de la Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables". Artículos 1 (4) (10) (12) (13), 2, 11, 13, 49, 50, 52, 69, 72 y 76. Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional.

66 Artículo 46 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

67 Por poner solo un ejemplo, la modificación del Código de Minas, que ya se está estudiando, para unificar criterios y mecanismos de protección para comunidades negras y para comunidades indígenas (actualmente estos son diferentes en perjuicio de las primeras). Dicha modificación podría referirse a los beneficios derivados de zonas mineras de comunidades negras o a las exigencias para que operen los derechos diferenciados de estas comunidades.

68 En el presente documento, se pretendió inventariar las tres competencias más importantes relacionadas con las comunidades étnicas que se encuentran dispersas en diferentes entidades o que deberían existir en una sola. En caso de acogerse la idea de crear la Andin, se deberá realizar un estudio técnico mucho más profundo, que diseñe una entidad administrativa cuya estructura responda a sus procesos misionales y a aquellos administrativos o de apoyo.

ESTRUCTURA MISIONAL SUGERIDA⁶⁹

COMPETENCIAS DE COORDINACIÓN

Con el objetivo de garantizar la coherencia de la política del Estado y de su ejecución en cuanto al diálogo intercultural con las comunidades étnicas, la Andin tendrá las siguientes competencias:

Participación en mesas intersectoriales y comités⁷⁰

1. Integrar la Comisión Técnica de Ley 70 cuando se convoque⁷¹.
2. Formar parte del Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)⁷².
3. Participar en el Comité Intersectorial de Infraestructura de Proyectos Pines⁷³.
4. Presidir el Consejo Directivo de la Andin a través de su director.
5. Participar en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas y en la Comisión Nacional de Territorios Indígenas⁷⁴ para asegurar que la información con que cuenta sobre priorización de adquisición de territorios sea oportuna y completa.

6. La agencia no tendrá capacidad decisoria en este foro.

7. La ANM invitará a la Andin a las mesas de diálogo regional sobre asuntos mineros siempre que en el orden del día se incluyan asuntos que afecten territorios indígenas o de comunidades negras o sus prácticas ancestrales o bien haya representantes de estas comunidades convocados.

8. La Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado consultará siempre a la Andin en los procesos domésticos, o de las jurisdicciones regional o universal, cuando se trate de asuntos relacionados con los pueblos indígenas o tribales⁷⁵.

Coordinación interadministrativa multinivel⁷⁶

1. Facilitar los espacios y acompañar los procesos para que las autoridades ambientales competentes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, parquesn nacionales naturales, corporaciones autónomas regionales, concejos municipales o distritales, según el caso) adopten medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que estos habitan⁷⁷.

69 Esta propuesta no incluye la estructura interna de cada dirección, subdirección y grupo de trabajo.

70 Estas serán funciones del director, seguramente.

71 Artículo 17 de la Ley 70 de 1993 "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Artículos 1, 2, 7, 9 y 58"

72 Artículo 6 del Decreto 3759 de 2009.

73 Conpes 3617 de 2013 y Decreto 2613 de 2013.

74 Decreto 1397 de 1996.

75 Esta función será asumida por el despacho del director, desde donde se dará línea jurídica a toda la agencia. Para el cumplimiento de la función se contará con insumos de las distintas direcciones y subdirecciones.

76 Estas serán funciones que debe asumir cada una de las subgerencias, desde el despacho del subgerente y en las distintas direcciones y subdirecciones.

77 Artículo 7 de la Ley 21 de 1991.

2. Recibir por parte de la agencia gubernamental correspondiente los informes sobre el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad de los resguardos, que se entiende conforme a los usos, costumbres y cultura de sus integrantes⁷⁸.
3. Unificar y gestionar el sistema y condiciones de registro de los consejos comunitarios y las autoridades y asociaciones indígenas del país, así como centralizarlo mientras el proceso de consulta previa no se descentralice. Las gobernaciones recibirán la información en sus Secretarías del Interior y las transmitirán inmediatamente a la agencia, que realizará, manejará y certificará el registro único⁷⁹.
4. Presidir y gestionar una mesa de coordinación multinivel (entidades nacionales, departamentales y municipales) para asegurar la gestión efectiva y coordinada de asuntos interculturales enmarcados en lineamientos de política pública acordes con los estándares mínimos de protección de derechos y con los principios de eficacia y eficiencia que rigen la función pública⁸⁰.
5. Apoyarse en la casa del alcalde y el gobernador del Ministerio del Interior.

COMPETENCIAS EN CONSULTA PREVIA

Se propone que la Andin ejerza en su integralidad las actuales competencias de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, más otras relacionadas con el tema que se encuentran en otras entidades o que refuerzan el ejercicio de esta responsabilidad, a saber:

1. Gestionar, coordinar y garantizar los procesos de consulta previa⁸¹, observando los estándares internacionales y domésticos y siguiendo los procesos de la Directiva 010 de 2013 o del acto que haga sus veces.
2. Sistematizar la legislación, decretos, resoluciones, acuerdos y directivas, además de la jurisprudencia existente en materia de consulta previa, en un instrumento único que guíe su labor y permita el trazado lógico de una política pública que establezca y normalice el ejercicio de este derecho⁸².
3. Ejercer con coherencia la iniciativa legislativa en las materias que le competen, según el instrumento jurídico único mencionado en el numeral anterior. Entre otras cosas, la agencia deberá promover la tipificación de conductas sancionadas disciplinariamente relacionadas con la corrupción en los procesos de consulta previa y con la omisión de los deberes de los que depende su éxito.
4. Promover la exclusividad estatal⁸³ en la celebración de las consultas, liberando a los particulares de un deber que no les atañe y garantizando que en aras del equilibrio el presupuesto que financie los procesos y el valor de los acuerdos sea alimentado con recursos de los empresarios que se beneficiarán del proyecto.
5. Absorber en su integridad las competencias de la Dirección de Consulta Previa⁸⁴, en los siguientes términos:

⁷⁸ Artículo 87 de la Ley 160 de 1994.

⁷⁹ Esta función deberá asumirla la Subdirección de Registro de cada Dirección de Comunidades.

⁸⁰ Esta función deberá asumirla la Subdirección de Derechos de cada Dirección de Comunidades.

⁸¹ El artículo 6 de la Ley 21 de 1991, por la cual se aprueba el Convenio No. 169 de 1987 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

⁸² Esta función debería ser asumida por la Dirección.

⁸³ De acuerdo con el modelo de la Ley de Infraestructura.

⁸⁴ La agencia debería tener dentro de su estructura una dirección de consulta previa para OPA y otra para normas. Dentro de esta última debería tener una subdirección para normas del nivel nacional y otra para normas departamentales y municipales. Ambas direcciones (la de OPA y la de las normas en su subdirección a nivel departamental y municipal) deben tener grupos de trabajo regionales que permitan el control de todas las consultas pero que especialicen al personal en los asuntos regionales específicos y en los rasgos culturales de las comunidades. Esto además permite que se tejan relaciones de confianza mediante la permanencia y experiencia de los funcionarios.

- 5.1. Dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de consulta previa de obras, proyectos o actividades⁸⁵, así como para la adopción de medidas legislativas y administrativas⁸⁶ del nivel nacional⁸⁷ y regional⁸⁸.
- 5.2. Dirigir la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del Gobierno nacional en materia de consulta previa y determinar su procedencia y oportunidad de acuerdo con el protocolo adoptado en la Directiva Presidencial n.º 10 de 2013 (o del acto administrativo que haga sus veces) y con las líneas dinámicas de la jurisprudencia nacional y regional.
- 5.3. Cumplir con la función de certificación de presencia de comunidades étnicas⁸⁹ de acuerdo con los protocolos internos, con la colaboración de las entidades del nivel nacional y local⁹⁰, velando por la observación de los estándares nacionales e internacionales de protección de la noción de territorialidad étnica. Esta función incluye el proceso de verificación y actualización de cartografía cuando así se requiera.
- 5.4. Una vez certificada la presencia de comunidades étnicas en la zona de influencia de las obras, proyectos o actividades (OPA), y previo a iniciar el contacto con ellas, la agencia podrá realizar una reunión de coordinación entre las distintas entidades públicas y organizaciones involucradas con el fin de determinar el plan de trabajo y de optimizar los recursos para la realización de la consulta⁹¹.
- 5.5. Si se trata de un proyecto Pines, la coordinación la dirigirá el gerente del comité técnico del sector correspondiente junto con la Andin.
- 5.6. Verificar, antes del inicio de cualquier proceso de consulta previa, en las Subgerencias de Asuntos Indígenas y Rom, y de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras⁹², los registros actualizados de la representación legal de las autoridades de los grupos étnicos y conformación legítima de los espacios de concertación propios de cada uno de ellos.
- 5.7. Consolidar y actualizar la información sobre los procesos de consulta y los trámites de verificación, así como promover el conocimiento y difusión de los mismos y de su marco jurídico, por los medios que determine el consejo directivo de la agencia.
- 5.8. Realizar las convocatorias, dirigir y liderar las reuniones de consulta previa, garantizar la participación de todos los sujetos involucrados y buscar la suscripción de acuerdos entre las autoridades, los responsables de las OPA y las comunidades étnicas. En caso que el proceso de consulta previa no haya podido realizarse en un tiempo razonable⁹³ y que se considere que el mismo está siendo utilizado para obstaculizar o dilatar la ejecución de medidas legítimas, la Andin decidirá los asuntos de fondo y dará por surtido el proceso.
- 5.9. Si durante el desarrollo de la consulta surgen temas que requieren tratamiento especializado de una autoridad no convocada por la agencia, esta podrá citarla para que intervenga en las discusiones⁹⁴. No obstante, si los temas a que se refiere el inciso anterior son ajenos al objeto de la consulta, la agencia podrá remitirlos a las autoridades competentes para que estas presten el apoyo correspondiente.

85 Esta función debe ser asumida por las Direcciones de Consulta previa mediante sus subdirecciones de OPA. Así sucederá con todas las funciones relacionadas con obras, proyectos o actividades.

86 Esta función será asumida por las Direcciones de Consulta previa mediante sus Subdirecciones de normas y sus grupos de trabajo regionales.

87 Esta función será asumida por las Direcciones de Consulta Previa mediante sus Subdirecciones de Normas.

88 Esta función será asumida por las Direcciones de Consulta Previa mediante sus Subdirecciones de Normas.

89 Artículo 6 del Decreto 2613 de 2013.

90 Artículo 7 del Decreto 2613 de 2013.

91 Artículo 9 del Decreto 2613 de 2013 y Directiva 10 de 2013.

92 La agencia debe mantener esas dos subgerencias como grandes ejes del diálogo con las autoridades de cada uno de los pueblos, comunidades y organizaciones de base. Las comunidades indígenas y las comunidades negras han estructurado sus formas de gobernarse por vías muy diferentes que no pueden ser manejadas homogéneamente. Tal vez debe haber dos grandes departamentos dentro de la agencia, uno afro y uno indígena y rom. Dentro de ellos debe estructurarse toda la institucionalidad de la consulta previa en paralelo, idéntico para ambos en la forma pero consultando demanda de servicios a la hora de dotarlos de personal (tanto para la cantidad como para la cualificación). Es decir, cada Departamento tendría distintas direcciones: (i) Comunidades: Subdirección de Registro de Comunidades y Autoridades; Subdirección de Derechos (planes de vida, medidas para pueblos en riesgo de extinción, diseño de rutas étnicas, planes de salvaguarda, etc.) (ii) Consulta previa: Subdirección de OPA con sus grupos de trabajo por regiones. Subdirección de normas: con un grupo de trabajo nacional y grupos por regiones.

93 Según los criterios aceptados por el ordenamiento jurídico (normas y jurisprudencia) aplicable a la materia.

94 Decreto 2613 de 2013.

- 5.10. Integrar el comité de seguimiento junto con el ejecutor del proyecto, los organismos de control, autoridades ambientales y los representantes de las comunidades, entre otros que variarán según el caso⁹⁵.
- 5.11. Elaborar estrategias de corto y largo plazo para el manejo de crisis sociales en el entorno de las comunidades y minorías étnicas en las que se desarrollan las consultas previas, en coordinación con las demás dependencias o entidades competentes.
- 5.12. Proponer proyectos de ley, actos o cualquier reforma normativa, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial en materias de su competencia.
- 5.13. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.

Además, la agencia contará con las siguientes facultades sancionatorias:

- 5.14. La agencia promoverá ante la jurisdicción competente la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que deberían haberse consultado.
- 5.15. La agencia deberá vigilar el proceso y el cumplimiento de los acuerdos de consulta previa, sancionar con multas a los particulares que incurran en actos de corrupción o promuevan su incumplimiento e iniciar los procesos disciplinarios o penales contra cualquier funcionario público que tenga responsabilidad por esas omisiones o actos de corrupción.

COMPETENCIAS REFERENTES A OTROS DERECHOS

Con respecto a los demás derechos relacionados con la interculturalidad, diferentes a la consulta previa, la Andin deberá:

1. Sistematizar la legislación, decretos, resoluciones, acuerdos y directivas, además de la jurisprudencia existente en cada área del diálogo y gobierno intercultural⁹⁶ en un instrumento único organizado por bloques temáticos, que guíe su labor y permita el trazado lógico de una política pública que establezca y normalice el ejercicio de estos derechos⁹⁷. La producción de ese instrumento único permitirá a la agencia ejercer con coherencia su iniciativa legislativa en las materias que le competen.
2. Absorber las funciones de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en cabeza de su Subgerencia de Comunidades NAPR en los siguientes términos⁹⁸:

- 2.1. Formular y apoyar el seguimiento de la política pública orientada al reconocimiento, protección y desarrollo de la diversidad étnica y cultural de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que vele por su integridad y promueva sus derechos.
- 2.2. Diseñar programas de asistencia técnica y social de apoyo a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- 2.3. Coordinar interinstitucionalmente la realización de los espacios de participación para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras previstos por ley y promover la participación de las organizaciones y autoridades que los representan.
- 2.4. Diseñar y ejecutar programas y proyectos de fortalecimiento de los procesos organizacionales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- 2.5. Llevar el registro único nacional de los consejos comunitarios, organizaciones de base, y representantes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- 2.6. Propender por la conservación de las costumbres y la protección de conocimientos tradicionales, en coordinación con las entidades y organismos competentes.
- 2.7. Promover con los diferentes niveles del Gobierno la incorporación de un enfoque que reconozca positivamente las diferencias en políticas, planes, programas y proyectos especiales sectoriales para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- 2.8. Prestar asesoría a las gobernaciones y alcaldías para la debida atención a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- 2.9. Promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- 2.10. Promover en coordinación con el Sistema Nacional Ambiental la formulación de agendas ambientales conjuntas con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- 2.11. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
- 2.12. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dirección.

⁹⁵ Decreto 2613 de 2013.

⁹⁶ Se debe pensar en todo lo relacionado con titulación, ampliación y saneamiento de territorios, educación multicultural, sistema de salud, espacios o instancias permanentes de diálogo o concertación y cuotas de igualdad, entre otros.

⁹⁷ Esta función deberá ser asumida por el despacho del Director.

⁹⁸ Decreto 2893 de 2011.

3. La agencia absorberá las funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías en los siguientes términos, y en cabeza de su Subgerencia de Indígenas y Rom⁹⁹:
 - 3.1. *Realizar estudios etnológicos¹⁰⁰ a fin de establecer si los grupos que se reivindican como indígenas constituyen una comunidad o parcialidad indígena, y preparar los respectivos conceptos.*
 - 3.2. *Realizar las acciones necesarias para gestionar las peticiones, requerimientos y consultas relacionadas con comunidades indígenas y rom¹⁰¹.*
 - 3.3. *Registrar y certificar a las asociaciones y autoridades indígenas atendiendo la normatividad vigente¹⁰².*
 - 3.4. *Coordinar interinstitucionalmente la realización de los espacios de participación para los pueblos indígenas previstos por la ley y promover la participación de las organizaciones y autoridades que los representen¹⁰³.*
 - 3.5. *Asesorar, elaborar y proponer la formulación de la política pública en beneficio de los pueblos indígenas y rom en el marco de la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de sus derechos étnicos y culturales¹⁰⁴.*
 - 3.6. *Diseñar programas de asistencia técnica, social y de apoyo para las comunidades indígenas y rom¹⁰⁵.*
 - 3.7. *Coordinar interinstitucionalmente el diálogo político previsto por la ley con los pueblos indígenas y rom y promover la participación de las organizaciones y autoridades que los representen¹⁰⁶.*
 - 3.8. *Coordinar con las instituciones gubernamentales la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a comunidades indígenas, minorías y rom¹⁰⁷.*
 - 3.9. *Llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas, de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas, de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad, y de las asociaciones, de autoridades tradicionales o cabildos indígenas y su actualización¹⁰⁸.*
 - 3.10. *Llevar el registro de los censos de población, autoridades tradicionales reconocidas por la respectiva comunidad y asociaciones del pueblo rom¹⁰⁹.*
 - 3.11. *Diseñar y ejecutar programas y proyectos de fortalecimiento de los procesos organizacionales de las comunidades indígenas y rom¹¹⁰.*
 - 3.12. *Promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades indígenas y rom¹¹¹.*
 - 3.13. *Promover acciones con enfoque diferencial, orientadas a atender la población indígena y rom y la formulación de acciones conjuntas integrando a otras entidades estatales¹¹².*
 - 3.14. *Prestar asesoría a las gobernaciones y alcaldías municipales para la debida atención a las comunidades indígenas.¹¹³*
 - 3.15. *Promover en coordinación con el Sistema Nacional Ambiental la formulación de agendas ambientales conjuntas con las comunidades indígenas y rom¹¹⁴.*
 - 3.16. *Proponer proyectos de ley o de actos legislativos, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial por instrucción de la Dirección en la materia de su competencia¹¹⁵.*
 - 3.17. *Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.*
 - 3.18. *Las demás funciones asignadas que corresponden a la naturaleza de la dependencia.*

99 Decreto 2893 de 2011.

100 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Registro y, para su cumplimiento, los equipos deberían integrar personas indígenas de la etnia estudiada al menos de manera provisional para cada estudio.

101 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

102 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Registro y, para su cumplimiento, los equipos deberían integrar personas indígenas de la etnia estudiada al menos de manera provisional para cada estudio.

103 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

104 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

105 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

106 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

107 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

108 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Registro.

109 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Registro.

110 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

111 Esta función debe ser asumida por las dos Subdirecciones (de Derechos y de Registro) según su contenido, de manera que si se trata de asuntos relacionados con elección de autoridades o registro de asociaciones, consejos comunitarios u otras organizaciones, debe actuar la Subdirección de Registro. En los demás casos, la Subdirección de Derechos.

112 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

113 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

114 Esta función debe ser asumida por la Subdirección de Derechos.

115 Esta función debería ser asumida por el despacho de la Subgerencia.

REGLAS DE FUNCIONAMIENTO BÁSICAS

Tal y como se ha indicado anteriormente, de ser aprobada la actual propuesta, se requiere un estudio técnico en el que se expliquen y diseñen la estructura administrativa de la Andin, así como sus reglas de funcionamiento desde el punto de vista legal. A título meramente enunciativo, el GDIAM considera que dichas reglas deben asegurar las siguientes características:

- Personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio.
- Carácter técnico especializado por la naturaleza de las funciones que desarrollan y el perfil de los funcionarios que la componen.
- Régimen especial de nomenclatura y de remuneración que viabilice salarios variables sujetos a resultados.
- Sus servidores, de acuerdo con la especialidad y nivel de confianza del cargo, se clasificarían en su mayor parte como empleados públicos de libre nombramiento y remoción y los demás servidores podrían tener el carácter de empleados públicos de carrera, los cuales se regirían por las normas generales de carrera establecidas en la Ley 909 de 2004.
- La Dirección Ejecutiva de la agencia debería estar a cargo de un director nombrado por el consejo directivo para un período fijo y con un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que garantice su total independencia.
- El consejo directivo estaría integrado por los ministros del Interior (quien lo preside), de Minas y Energía, de Ambiente, de Agricultura y de Transporte, un representante de las comunidades indígenas (elegido por la mesa permanente de concertación) y un representante de las comunidades afrodescendientes (elegido por la instancia reconocida por dichas comunidades). El principio de asistencia es la indelegabilidad, salvo para los ministros por causas excepcionales, quienes solo podrán delegar en sus respectivos viceministros.
- El régimen de contratación debería ser uno excepcional (diferente al de la Ley 80), contemplado en la misma ley, que garantice la suficiente transparencia y flexibilidad para que la entidad disponga de los instrumentos necesarios que le permitan actuar eficientemente en los territorios.

POSIBLES FUENTES DE FINANCIACIÓN (EN ORDEN DE PERTINENCIA) PARA LA CORRECTA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Se proponen las siguientes fuentes de recursos y de patrimonio de la Andin, propugnando la mayor autonomía administrativa y financiera que el ordenamiento colombiano permite:

- Los aportes que reciba del presupuesto general de la nación.
- Los bienes, derechos y recursos que la nación y las entidades descentralizadas territorialmente, de cualquier orden, le transfieran a cualquier título.
- Las contribuciones que la Andin reciba por concepto de la prestación de los servicios de certificación de la existencia de comunidades, de consulta previa o de cualquier otro servicio que entre dentro de su ámbito de competencia legal.
- Los recursos que reciba por concepto de cualquier otra contribución, compensación o contraprestación.
- Los recursos que reciba por concepto de regalías. En efecto, se propone que un porcentaje determinado de las regalías sea dirigido a la financiación de la institucionalidad encargada del diálogo intercultural en Colombia.



Referencias bibliográficas

Agencia Nacional de Minería (2019).

<https://www.anm.goco/?q=cifras-de-produccion-de-mineria-en-el-segundo-trimestre-de-2019>.

Asociación Colombiana de Minería (2019). *Boletín Económico Minero*.

<https://acmineria.com.co/boletin-economico-minero-2/>.

Castillo Espitia, N. (2019). *El barequeo en Colombia, un patrimonio cultural incómodo*.

<http://www.responsiblemines.org/blog/el-barequeo-en-colombia-un-patrimonio-cultural-incomodo/>

Corporación Financiera Internacional (CFI), Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Social, Promoción de Inversiones Privadas Sostenibles (2006).

Manual para la preparación de un plan de acción para el reasentamiento. (Recuperado el 29 de agosto de 2018).

<http://www.prosap.gob.ar/docs/UAS-PlanParaReasentamiento.pdf>

Corporación Financiera Internacional (CFI). (2010). *Inversión comunitaria estratégica*.

Una Guía Rápida. Síntesis del Manual de Buenas Prácticas de IFC. (Recuperado el 29 de agosto de 2018).

https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ebe1b700488554a7b3acf36a6515bb18/GUIA+RAPIDO+IFC_ES_FINAL.pdf?MOD=AJPERES

Echavarría, C. y Cabrera, M. (2015). *Guía de buenas prácticas en el uso y aprovechamiento minero para la conservación de los territorios ancestrales y colectivos del pueblo negro del Pacífico colombiano*.

En WWF- GEF: *Conservación la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la región del Chocó Biogeográfico*.

Escobar Andrade, A. y González Estrada, T. (2019).

Participación del Banco de la República en la comercialización de oro en Colombia. Bogotá D. C:

EConcept AEI SAS. (Recuperado el 27 de abril de 2020). <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/documento-tecnico-comercializacion-oro.pdf>

Ernst y Young. (2018). *Top risks for the copper industry*.

Fundación Ideas para la Paz. (2006). *Guías Colombia en empresas. Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario*. (Recuperado el 29 de agosto de 2018).

<http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/59f256da802e1.pdf>

Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Guías Colombia en empresas. Guía para la compra y la adquisición de derechos sobre la tierra y derecho de uso*. (Recuperado el 29 de agosto de 2018).

<http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a1ed7c35b96c.pdf>

Garcés, D., Rosero, C., et ál. (2014). *Retomando el rumbo: soy porque somos. Memorias del I Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano*. Palenquero y Raizal. Bogotá: Lago Impresores.

García, Á. (2018). *Diálogo con resultados: lecciones de la experiencia*. En Baranda, B. y otros. *El valor del diálogo*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.

Giraldo Ramírez, J. A. y Muñoz Mora, J. C. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación de oro y madera en Antioquia*. Medellín: Ed. Universidad Eafit y Fundación Proantioquia.

Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). (2019). *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Antioquia. Experiencia territorial Capítulo Antioquia*. Bogotá: La Imprenta Editores.

Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). (2018). *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia.* Edición 2018. Bogotá. La Imprenta Editores

Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). (2016). *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia.* 2.a edición. Bogotá. La Imprenta Editores.

Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). (2015). *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia.* 1.a edición. Bogotá: La Imprenta Editores.

Massé, F. y Munévar, J. (2017). Debida diligencia en la cadena de suministros de oro colombiana: perspectivas generales. En OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), *Conducta empresarial responsable*. <https://mneguidelines.oecd.org/Colombia-gold-supply-chain-overview-ESP.pdf>

Ministerio de Minas y Energía, Dirección de Minería Empresarial. (2019). Análisis del comportamiento del PIB minero, primer trimestre de 2019. <https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24089918/PIB+I+trimestre+2019.pdf/79b1f2d2-c16d-48df-91d1-55bf7ec13cb3>

Ministerio de Minas y Energía. (MME). (2016). Política minera de Colombia: Bases para la minería del futuro. República de Colombia: MME.

Ministerio de Minas y Energía. (MME). (2013). Política nacional para la formalización de la minería en Colombia. 2.a edición. República de Colombia: MME.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2016). Guía de debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables en las áreas de conflicto o de alto riesgo. <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documentos/librodebidadiligencia.pdf>

Pérez Toro, W. F. y Alonso Espinal, M. A. (1992). La elección popular de alcaldes y los mecanismos de poder político hoy: Guarne y Guatapé. En *Revista Estudios Políticos* (1). Universidad de Antioquia. (Colombia).

Rodríguez Garavito, C. y Orduz Salinas, N. (2012). *La consulta previa: dilemas y soluciones*. Bogotá: DeJusticia, Ediciones Antropos.

Trujillo, A. (2016). El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana. En *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Rinde.

Unidad de Planeación Minero-Energética. (16 de junio de 2014). *Plan Nacional de Ordenamiento Minero – PNOM*. (Resolución 0256 de 2014). UPME.

Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J. y Vargas, J. C. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. Tres tomos. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Siglas y acrónimos

ACIN	Asociación Cabildos Indígenas del Norte
ACM	Asociación Colombiana de Minería
AIC	Asociación Indígena del Cauca
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
Andin	Agencia Nacional para el Diálogo Intercultural
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
Anspe	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
APP	Alianzas público privadas
ARE	Áreas de reserva especial
ARM	Alianza para la Minería Responsable
ARL	Administradoras de riesgos laborales
Asocasán	Consejo Mayor Comunitario del Alto San Juan
Asomineros	Asociación Colombiana de Mineros
Bacrim	Bandas emergentes y criminales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Corporaciones autónomas regionales
CEO	Director ejecutivo (chief executive officer)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGDIAM	Corporación Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá)
Cinep	Centro de Investigación y Educación Popular
CM	Código de Minas
CN	Constitución Nacional
Conarminercol	Confederación Nacional de Mineros de Colombia
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPLI	Consentimiento Libre Previo e Informado
CRAFT	Código para la mitigación de riesgos en la minería artesanal y de pequeña escala, formando cadenas transparentes y legales
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CRIRSCO	Comité Internacional para el Reporte de Recursos y Reservas
CSIR	Comités de seguimiento y evaluación a la inversión de las regalías
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Dapre	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DD. HH.	Derechos humanos
DICO	Mesas permanentes de diálogo y coordinación territorial
DIH	Derecho Internacional Humanitario
Dijin	Dirección de Investigación Criminal
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social

EAE	Evaluación ambiental estratégica
EBOT	Esquema básico de ordenamiento territorial
EIA	Estudios de impacto ambiental
EIM	Extracción ilícita de minerales
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EOT	Esquema de ordenamiento territorial
ENA	Escuela Nacional de Administración (Francia)
ESAL	Entidad sin ánimo de lucro
ETB	Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá
EVOA	Evidencia de explotación de oro de aluvión
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FIP	Fundación Ideas para la Paz
GDIA	Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia
GEF	Global Environment Facility
GUNI	Global University Network for Innovation (por su sigla en inglés)
ICMM	International Council on Mining and Metals
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IED	Inversión extranjera directa
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INER	Instituto de Estudios Regionales
IPSE	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas
LGBTIQ	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis, intersexuales y queer
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MAPE	Minería artesanal y de pequeña escala
MBA	Maestría en Administración de Empresas
Mesas DICO	Mesas de Diálogo y de Coordinación Territorial
MME	Ministerio de Minas y Energía
MMSD	Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible
NARP	Negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OPA	Obras, proyectos y actividades
OT	Ordenamiento territorial
Pares	Fundación Paz y Reconciliación
PCN	Proceso de Comunidades Negras
PDS	Planes de desarrollo sostenible
PIB	Producto interno bruto
Pines	Política para el desarrollo de proyectos de interés nacional estratégicos
PMA	Plan de manejo ambiental

Fotografía

Páginas

PMRRA	Planes de manejo, recuperación y restauración ambiental y autoridad minera
PN	Policia Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNOM	Plan Nacional de Ordenamiento Minero
PNOT	Política nacional de ordenamiento territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Pomca	Plan de Manejo y Ordenamiento de Cuenca
POT	Plan de ordenamiento territorial
PQR	Peticiones, quejas y reclamos
Programa BGI	Balance de Gestión Integral Gobierno suizo
PRAP	Programa Presidencial de Renovación de la Administración Pública
PTO	Programa de trabajos y obras
Redprodepaz	Programas Regionales de Desarrollo y Paz
REDD+	Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación Forestal
RNNR	Recursos naturales no renovables
RPP	Reconocimiento de propiedad privada
RSC	Responsabilidad social corporativa
RSE	Responsabilidad social empresarial
Rucom	Registro Único de Comercializadores de Minerales
RUT	Registro Único Tributario
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGC	Servicio Geológico Colombiano
Sijin	Seccional de Investigación Judicial
Si. Minero	Sistema de Información Minera
Simci	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
Sinap	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SMGE	Sector de la Minería a Gran Escala
SSRC	Social Science Research Council
TDR	Términos de referencia
Telecom	Empresa de Telecomunicaciones
TIC	tecnología de la información y comunicación
UICN	Unión Internacional para la Conservación e la Naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UPM	Unidades de producción minera
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
USS	Uso sostenible del suelo
WWF	World Wild Fund
ZRC	Zonas de reserva campesina

JUAN JOSÉ MURILLO: 04, 31, 47, 56, 62, 77, 85, 98, 110, 117, 121.

JORGE COQUE GAMBOA: 17, 45, 56, 124.

SHUTTERSTOCK: 12, 45, 56, 52, 53, 59, 67, 71, 74, 78, 105, 109, 118, 120, 122, 132.

ENVATO: 13, 23, 32, 49, 83, 87, 88, 100, 102, 104.

PIXABAY: 10, 22, 56, 62, 81, 147

NOWACZYK: 29

SEBASTIÁN DELGADO: 36

PERLA SOFÍA: 39

SALVACAMPILLO: 44

AEROGONDO: 36

OPTIMARC: 58

MEUNIERD: 76

DIMITRISVETSIKAS: 93

ALEXANDER LAPRISE: 90

ALEXIS VILLAVICENCIO: 68

WATCHTHEWORLD: 107

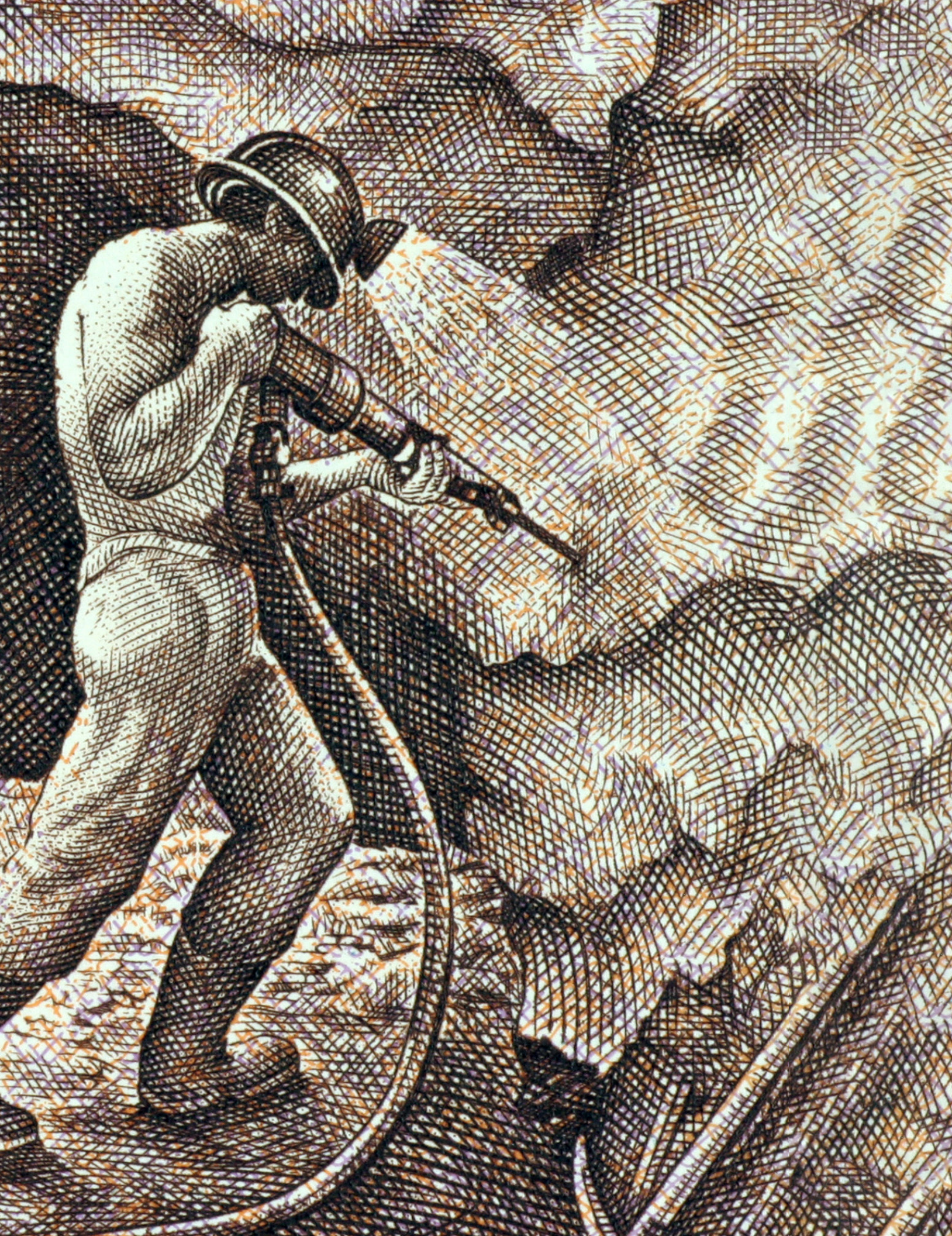
PATRICIA RINCÓN MAUTNER: 115

GEORGIOS KOLLIDAS: Contraportadas internas



Índice tablas, figuras y gráficas

TABLA 1.	Colombia. Propuesta tipología minera	24
TABLA 2.	Reporte nacional mineros de subsistencia (a 28 de agosto de 2019)	26
TABLA 3.	Colombia. Producción de minerales (II trimestre 2019)	33
TABLA 4.	Consolidado nacional UPM caracterizadas nivel nacional (departamento y año)	41
TABLA 5.	Distribución sistema explotación UPM (departamentos)	41
TABLA 6.	Legalidad minera UPM (departamento)	42
TABLA 7.	Minerales explotados UPM (departamento)	42
TABLA 8.	UPM con instrumento ambiental caracterizadas nivel nacional	43
TABLA 9.	Iniciativas International Institute for Sustainable Development (IISD)	95
FIGURA 1.	Iniciativas International Institute for Sustainable Development (IISD)	95
FIGURA 2.	Mesas permanentes de diálogo y coordinación territorial (Mesas DICO)	130
ANEXO.	Estructura misional sugerida	137
GRÁFICA 1.	Colombia. Participación por departamentos en la producción de carbón (Toneladas - II trimestre 2019)	33
GRÁFICA 2.	Colombia. Participación por departamentos en la producción de oro (Onzas troy - II trimestre 2019)	33
GRÁFICA 3.	Colombia. Participación del sector minero en PIB (%)	34
GRÁFICA 4.	Colombia. PIB minero en PIB nacional (%)	34
GRÁFICA 5.	Distribución sistema explotación por departamento en UPM caracterizadas nivel nacional (%)	41
GRÁFICA 6.	Distribución sistema explotación UPM por departamento (%)	41
GRÁFICA 7.	Legalidad minera UPM por departamento (%)	42
GRÁFICA 8.	Minerales explotados en UPM por departamentos (%)	42
GRÁFICA 9.	UPM con instrumento ambiental caracterizadas nivel nacional (%)	43
GRÁFICA 10.	Coincidencia de territorios afectados por EVOA en tierra, 2018, y cultivos de coca, 2017	63
GRÁFICA 11.	Colombia. Flujograma de oro	65
GRÁFICA 12.	Puntos comercialización interna oro	65



ISBN: 978-958-52458-1-5



GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA EN COLOMBIA

