

—

Hoja de Ruta de incidencia  
**de la Mesa de la Sociedad Civil**  
**para la Transparencia**  
**de las Industrias Extractivas**  
sobre Espacio Cívico en Colombia





# Hoja de Ruta de incidencia de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas sobre Espacio Cívico en Colombia<sup>1</sup>

## Introducción

Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central (en adelante FRC) viene ejecutando desde julio de 2022, con el apoyo de Publish What You Pay (PWYP), el proyecto “Colombia: Fortalecimiento de capacidades de organizaciones sociales para la incidencia en la gestión del sector extractivo, en contexto de post-pandemia”, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas (en adelante, la Mesa) “para interpretar la evolución del sector extractivo en el país, sus impactos sociales y ambientales, con énfasis en las mujeres y la población con discapacidad, y para apoyar a actores nacionales y locales de manera que puedan incidir en las decisiones relacionadas con la gestión democrática de los RNNR [Recursos Naturales No Renovables] en sus territorios”<sup>2</sup>.

Por su parte, la Corporación Transparencia por Colombia (en adelante, TPC) lleva a cabo, también con el apoyo de PWYP, el proyecto “Hacia un espacio cívico más protegido en el sector minero energético, en un contexto de transición energética”, cuyo principal objetivo es “mejorar el acceso y la protección del espacio público a través de un diálogo sobre la protección del espacio cívico en el sector minero-energético, propiciado por la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, que recoja las propuestas de esta última, promueva la interlocución con las entidades competentes y su socialización en diferentes sectores de la opinión pública”<sup>3</sup>.

Ambos proyectos coinciden en el propósito de que la Mesa realice acciones de incidencia a nivel nacional y/o territorial. Tales acciones constituyen el “puente” de comunicación, coordinación y colaboración entre ambos proyectos. En dicho marco colaborativo entre FRC y TPC, se presenta en las páginas siguientes la Hoja de Ruta (HR) para la incidencia de la Mesa en asuntos relacionados con el fortalecimiento del

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por Fabio E. Velásquez C., consultor de Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central.

<sup>2</sup> FRC (2022), Propuesta presentada a PWYP. Bogotá, p. 4.

<sup>3</sup> Corporación Transparencia por Colombia (2024). Un Estado del Arte del espacio cívico en el sector minero-energético: Definición común y delimitación de los temas prioritarios de intervención. Documento borrador. Bogotá, p. 3.



espacio cívico en Colombia. La Hoja describe los pasos que la Mesa debe dar para incidir<sup>4</sup>, en la medida de sus posibilidades y junto con otros actores, en las decisiones públicas que buscan fortalecer el espacio cívico<sup>5</sup> en Colombia.

El documento, fruto de un intercambio permanente de ideas entre FRC y TPC, está estructurado en tres partes: a) los antecedentes que explican el punto de coincidencia de ambas instituciones sobre la necesidad de que la Mesa trabaje en la ampliación y el fortalecimiento del espacio cívico en Colombia; b) el procedimiento que permitió identificar temas y definir los principales componentes de la HR; y c) Presentación de la Hoja de Ruta para las acciones de corto plazo.

## 1. Los antecedentes

La construcción de la HR no partió de cero. Tiene varios antecedentes, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- a. *El diagnóstico sobre el espacio cívico en Colombia, realizado por TPC, con el apoyo de PWYP, con ocasión del proceso de validación de EITI en Colombia. Según dicho diagnóstico, existen serias limitaciones del espacio cívico en el país que lo inhabilitan como escenario propicio para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. El Monitor de CIVICUS lo califica como espacio “reprimido”, con un puntaje de 37 sobre 100. Son varios los indicadores de dicha situación, entre los cuales sobresalen, en primer lugar, la ausencia de un clima social y político favorable para el ejercicio de la participación ciudadana. En otras palabras, no existen las necesarias libertades y garantías (de reconocimiento, de acceso, de seguridad y protección, entre otras) para el ejercicio adecuado y efectivo de ese derecho constitucional. A ello se añade la fuerte polarización política que ha permeado al conjunto de la sociedad, configurando un ambiente de desconfianzas, enemistades e, incluso, odios que se erigen como barreras para la colaboración, el entendimiento y la convivencia entre actores con identidades, intereses y puntos de vista diversos y divergentes. En ese contexto, la participación se torna cada vez menos probable como parte del ejercicio de una ciudadanía activa.*

---

4 *Se entiende por incidencia el conjunto de acciones deliberadas y sistemáticas realizadas por un actor, cuyo propósito es influir en quienes toman decisiones públicas para que acojan las propuestas que dicho actor formula con el fin de brindar soluciones a problemas específicos en uno o varios campos de interés colectivo. La incidencia implica la realización de por lo menos dos tipos de acciones: aquellas enfocadas a diseñar propuestas sobre un tema específico y aquellas que buscan interactuar con los encargados de la toma de decisiones públicas.*

5 *Se entiende por espacio cívico “el contexto que propicia que la sociedad civil desempeñe una función en la vida política, económica y social de nuestras sociedades. En particular, permite que las personas y los grupos contribuyan a la elaboración de políticas públicas, al facilitarles, entre otras: 1) el acceso a la información; 2) los escenarios de participación –incluso en la toma de decisión pública–; 3) las oportunidades de manifestar disidencia o desacuerdo frente a las decisiones, y 4) el unirse para expresar sus opiniones” (Corporación Transparencia por Colombia, op. cit., p. 8). El espacio cívico es una “condición necesaria para la autorrealización y la participación de la sociedad civil en el campo político” (Ídem) y, por ende, para asegurar a la sociedad el disfrute de sus derechos y el buen vivir.*



En segundo lugar, *la poca operatividad y la baja eficacia de los numerosos dispositivos institucionales de participación creados en el país*. Por problemas derivados de su diseño, del manejo que les han dado las autoridades públicas, del propio comportamiento de la ciudadanía y, especialmente, de quienes han accedido a ellos en representación de diferentes sectores sociales, y de las dificultades propias del entorno, antes señaladas, dichos dispositivos han sido poco efectivos en la solución de los problemas de la gente en su día a día, lo que los ha convertido en espacios que la ciudadanía mira con recelo y de los cuales ha tomado distancia.

Un tercer indicador de las debilidades del espacio cívico en Colombia –en referencia específica al sector extractivo- es *el esquema jerárquico y vertical de toma de decisiones que ha caracterizado a dicho sector* y que ha impedido a actores distintos a los empresarios y sus agremiaciones tener algún grado de influencia en las decisiones relacionadas con la explotación del subsuelo en el territorio. A pesar de los intentos del gobierno nacional de implementar programas de diálogo con los actores territoriales (autoridades y comunidades locales) para incluirlos en la discusión de los proyectos extractivos y de la jurisprudencia elaborada a ese respecto por la Corte Constitucional, las decisiones más estratégicas siguen en manos de las agencias del gobierno central, corroborando y fortaleciendo el modelo jerárquico de gestión del sector.

Un cuarto indicador es la falta de herramientas y la existencia de barreras para que la ciudadanía pueda tener acceso a la información necesaria y suficiente para participar activa y efectivamente en la discusión de los proyectos extractivos y en la toma de decisiones sobre su territorio. Ello impide la transparencia y la adecuada trazabilidad de dichas decisiones y dificulta, en consecuencia, la participación de la ciudadanía.

Un síntoma que refleja el peso y la convergencia de los anteriores factores es el elevado número de líderes y lideresas, específicamente de los defensores de DDHH y del ambiente, amenazados y asesinados en el país en los últimos años. Los informes de los tres últimos años de Global Witness sobre asesinatos de defensores ambientales ubican a Colombia en uno de los dos primeros lugares. En la década 2012-2021 se registraron en Colombia 322 asesinatos de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente. Esta cifra se complementa con la de 1.513 líderes y lideresas sociales, y 380 Firmantes de paz asesinados entre el 24 de noviembre 2016 y el 31 de julio de 2023, según las cifras de INDEPAZ y Temblores.

A lo anterior se suma la ausencia de políticas gubernamentales para fortalecer el espacio cívico en Colombia. El Estado es el principal garante de los Derechos Humanos, para la cual debe asegurar las condiciones sociales y políticas para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la participación ciudadana a través de políticas y acciones concretas en esa dirección. Esa responsabilidad ha sido eludida constantemente por el estado, lo que ha dejado desamparados a quienes luchan por la sostenibilidad de su territorio.

Este diagnóstico sobre el espacio cívico en Colombia plantea la urgente necesidad de trabajar por su ampliación y fortalecimiento en el país. Esa es precisamente la apuesta de los proyectos de FRC y TPC, así como de la Mesa para su trabajo de incidencia.



- b. *El documento de propuestas de acción de la Mesa*, producto del curso de actualización sobre el sector extractivo en Colombia y América Latina realizado por FRC en 2023 en el marco del proyecto apoyado por PWYP. Dicho documento recoge las iniciativas sobre temas de incidencia surgidas en cada una de las sesiones de trabajo del curso, varias de las cuales alimentaron los planes de acción de las subcomisiones de la Mesa.

El documento recoge ocho campos de acción identificados por los asistentes al curso: a) Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas - EITI; b) transición energética; c) promoción del diálogo y la participación; d) medio ambiente y cambio climático; e) transparencia del sector extractivo; f) políticas de explotación de los recursos naturales no renovables; g) relaciones Nación – Territorio; y h) MAPE. Todos ellos, excepto los dos primeros, fueron considerados como posibles temas de incidencia<sup>6</sup> y, en esa perspectiva, les asignaron algunos contenidos (Tabla 1).

**Tabla 1 – Contenidos asignados a los temas de incidencia**

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS
Promoción del diálogo y la participación ciudadana	Formular propuestas para la política nacional de participación ciudadana, con énfasis en el sector extractivo.
Medio Ambiente y Cambio Climático	Contribuir a la discusión y elaboración de propuestas relacionadas con la formulación de un plan nacional de ordenamiento territorial que brinde propuestas, no sólo desde el ámbito económico sino ambiental, especialmente desde la perspectiva del cambio climático y la transición energética, desde los territorios.
Transparencia del sector extractivo	Impulsar un trabajo de seguimiento y litigio estratégico, especialmente en aquellos casos que implique detrimento a la transparencia y visibilizar los casos de corrupción.
Políticas de explotación de Recursos Naturales no Renovables	Promover la transformación del sistema de regalías, a partir de la elaboración de propuestas normativas y de políticas.
Relaciones Nación - Territorio	Promover un protocolo de relaciones nación-territorio para la asignación de áreas de actividad extractiva. La Mesa difundirá propuestas para este protocolo a través de una campaña de incidencia y otras estrategias en las que sea articuladora del proceso de participación.
MAPE	Formular propuestas normativas y de política con enfoques territoriales y diferenciales que posibiliten la formalización de las MAPE en el país y en las regiones.

Fuente: *Elaboración propia con base en: Foro Región Central (2023). Proyecto “Fortalecimiento de capacidades de organizaciones sociales para la incidencia en la gestión del sector extractivo, en contexto de post-pandemia”. Ciclo de Actualización sobre el sector extractivo en Colombia. Propuestas de trabajo de la Mesa de la Sociedad Civil. Bogotá, pp. 9-12.*

<sup>6</sup> *La incidencia no es el único tipo de acción que la Mesa propuso desarrollar. También se hizo referencia a acciones de investigación, formación y pedagogía, apoyo a procesos de diálogo y participación, y comunicación.*



Los temas “promoción del diálogo y la participación ciudadana”, “transparencia en el sector extractivo” y “Relaciones Nación – Territorio” aluden directamente a la configuración del espacio cívico. Los otros lo requieren como condición habilitante de la participación ciudadana.

- c. *La experiencia de incidencia de la Mesa en materia de incidencia.* TPC elaboró recientemente un documento de sistematización de dicha experiencia para el período 2020-2024, que muestra que la Mesa tiene en su haber un acumulado de acciones que constituyen un buen punto de partida para las acciones que pretende realizar en el inmediato futuro. Un balance de esa experiencia deja ver seis campos en los que la Mesa ha realizado ejercicios de incidencia normativa y de política pública: a) Sistema General de Regalías (diseño de la nueva ley); b) Iniciativa EITI (EITI subnacional, proceso de validación y plan de acción nacional); c) Ratificación del Acuerdo de Escazú; d) Reforma del Código de Minas (especialmente en temas ambientales y de formalización); e) Cierre de minas y pasivos ambientales; y f) Transición energética justa (Hoja de Ruta del gobierno).
- d. *Reunión XXXIII de la Mesa en septiembre de 2024.* En esta reunión, TPC presentó para la discusión el documento conceptual y metodológico<sup>7</sup> sobre espacio cívico que ha venido elaborando como uno de los productos comprometidos en el proyecto apoyado por PWYP. Uno de los puntos de la agenda era la discusión sobre posibles temas de incidencia de la Mesa en el próximo futuro, así como sobre la escala (nacional, territorial) más conveniente que debería cubrir dicho ejercicio. Consistente con la tradición temática de la Mesa en acciones de incidencia, los temas sugeridos fueron la iniciativa EITI (especialmente su implementación a nivel subnacional), el desarrollo y la aplicación del Acuerdo de Escazú, la implementación del proceso de transición energética justa y la incorporación de una perspectiva de género como factor transversal a los distintos temas. Se consideró, además, la necesidad de combinar la escala nacional con la territorial, teniendo en cuenta la presencia en la Mesa de varias organizaciones asentadas en diferentes regiones del país. Se señaló asimismo que la Mesa cuenta con subcomités que han venido trabajando varios temas, lo que puede constituir una base organizativa sólida para desarrollar las tareas de incidencia normativa y en política pública.
- e. *El proyecto que ejecuta FRC con el apoyo de PWYP, en el marco del programa “Social Bonds” de esta última entidad<sup>8</sup>.* El proyecto, cuyo objetivo fue enunciado en la introducción de este documento, fue diseñado para ser ejecutado en tres años, durante los cuales pretende obtener cuatro resultados:

---

<sup>7</sup> TPC está diseñando un Observatorio del Espacio Cívico que publicará los resultados de mediciones periódicas sobre la situación del espacio cívico en Colombia y formulará recomendaciones para su ampliación y mejoramiento.

<sup>8</sup> FRC (2022), *Propuesta presentada a PWYP*. Bogotá. p. 4.



i) Los Capítulos Regionales de Foro y las organizaciones de la Mesa *mejoran sus conocimientos sobre el sector extractivo en Colombia y su capacidad de intervención e incidencia a nivel nacional y territorial* en temas de ampliación del espacio cívico, participación ciudadana, transparencia, manejo de las regalías y transición energética; ii) Las organizaciones de la Mesa participan activamente y de manera informada en el proceso de validación de EITI, como resultado del apoyo de Foro CRC al trabajo de acompañamiento de PWYP a la Mesa de la Sociedad Civil (año 1); iii) Los capítulos Regionales de Foro y las organizaciones de la Mesa que pertenecen al Comité de Regalías<sup>9</sup> *mejoran su capacidad de intervención en el territorio* para el empoderamiento de actores sociales locales, con énfasis en grupos de mujeres y de población con discapacidad, en su trabajo de incidencia en las decisiones relacionadas con el manejo de los RNNR, en perspectiva de gobernanza democrática. Se dará prioridad a temas de implementación del EITI sub nacional, ampliación del espacio cívico (defensa de derechos, protección de líderes y lideresas sociales), participación ciudadana y uso e impacto de las regalías; y iv) Los Capítulos de Foro y la Mesa cuentan con mejores herramientas conceptuales, metodológicas y prácticas, y articulan esfuerzos para realizar acciones de incidencia en el nivel nacional (campañas, iniciativas de política pública, propuestas de cambio normativo) en temas de ampliación del espacio cívico, participación ciudadana, transición energética manejo del SGR<sup>10</sup>.

Como puede observarse, los resultados 3 y 4 aluden a acciones de incidencia, territorial y nacional, respectivamente. La idea es que el proceso de fortalecimiento desarrollado en el marco de la propuesta tenga como resultado mejorar las capacidades de la Mesa para incidir en decisiones relacionadas con el manejo de los RNNR, tanto a escala nacional como territorial. Al finalizar el segundo año del proyecto, FRC y PWYP acordaron redefinir los resultados correspondientes al tercer año, haciendo énfasis en actividades de incidencia y de generación de opinión pública. En lo que respecta al resultado 4 (incidencia a escala nacional), se acordó, entre otras cosas, trabajar conjuntamente con Transparencia por Colombia en el diseño de una herramienta de monitoreo sobre el espacio cívico en el sector minero energético y en contextos de transición energética. Además, diseñar y liderar la implementación de un plan para la incidencia de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, en el nivel nacional (campañas, iniciativas de política pública, propuestas de cambio normativo) en temas de ampliación del espacio cívico. Como se señaló en la Introducción, estos productos enlazan los proyectos de FRC y TPC apoyados por PWYP y fortalecen la capacidad de la Mesa de incidir en las decisiones que el gobierno debería tomar para ampliar el espacio cívico en el país.

---

<sup>9</sup> La Mesa ha organizado varios Comités de trabajo, uno de los cuales es el Comité de Regalías. Se ha optado en este proyecto por trabajar con las organizaciones que integran ese Comité.

<sup>10</sup> Foro (2022), *op cit*, pp. 4-6.



Estos antecedentes muestran una cierta similitud temática en materia de incidencia, lo que indica que la Mesa ha ido configurando un universo propio de campos de acción que deberá ser reafirmado en ejercicios futuros. Todos ellos tienen que ver directa o indirectamente con la ampliación y el fortalecimiento del espacio cívico, lo que sin duda abona el terreno para próximas intervenciones. Como se afirmó al comienzo de esta sección, la Mesa no comienza de cero, sino que, por el contrario, tiene un historial de aprestamiento y de acción que la habilita para nuevos ejercicios de incidencia sin el temor de “fracasar en el intento”.

## 2. Priorización y selección de un área de incidencia de la Mesa

La decisión de FRC y TPC para el próximo ejercicio de incidencia fue la de identificar un solo campo de acción, de modo que la Mesa pudiera enfocar en él toda su energía y se propusiera metas concretas y realizables en el corto plazo. Para tal efecto se diseñó una metodología de priorización de intereses temáticos y de selección de uno de ellos, cuyos principales componentes fueron los siguientes:

- a. *Análisis de los antecedentes* de la Mesa en su tarea de incidencia normativa y de política pública. Dicho análisis se basó en los elementos detallados en la sección anterior de este informe y permitió identificar el universo recurrente de temas que la Mesa ha ido configurando en los últimos cuatro años.
- b. *Selección de seis campos de acción* sobre los cuales la Mesa ha fijado su atención más frecuentemente en materia de incidencia en los últimos años y que serán la base para la priorización y la selección final del tema único. Dichos campos son los siguientes: a) Iniciativa EITI (con énfasis en EITI subnacional y Plan de Acción Nacional); b) Transición energética Justa (con énfasis en diálogo multiactor para poner en marcha la Hoja de Ruta definida por el gobierno); c) diálogo y participación ciudadana (definición de una política de participación para el sector extractivo); d) Acuerdo de Escazú (protección de líderes y lideresas sociales, y acceso a información); e) transparencia y acceso a la información (litigio estratégico para enfrentar la corrupción); y f) Relaciones Nación – Territorio (protocolo para la construcción de acuerdos entre los distintos niveles de la Administración Pública con participación de la ciudadanía).
- c. *Diseño de criterios de valoración* de los seis campos de acción que serían utilizados para priorizarlos. Fueron definidos 16 criterios, 11 endógenos (capacidades de la Mesa para la incidencia en el momento actual) y 5 exógenos (condiciones del entorno para la incidencia). Los siguientes son los factores endógenos:





- Interés de la Mesa en el tema
- Conocimiento de la Mesa sobre el tema de incidencia
- La Mesa posee el recurso humano necesario para realizar acciones de incidencia
- La Mesa posee una organización adecuada para realizar acciones de incidencia
- La Mesa posee recursos económicos para la incidencia
- La Mesa posee información básica sobre el tema de incidencia
- La Mesa tiene la capacidad de conseguir aliados para la incidencia
- La Mesa posee capacidades para la negociación con actores estatales
- La Mesa tiene fortalezas en comunicaciones
- La Mesa tiene experiencia de incidencia en el tema
- La Mesa conoce los canales institucionales para la incidencia.

Los factores exógenos tenidos en cuenta fueron los siguientes:

- Receptividad del Estado a propuestas sobre el tema
  - El tema hace parte de la agenda gubernamental
  - Existen posibles aliados interesados en el tema
  - Existe un clima favorable para la incidencia en términos de respeto de derechos, libertades y garantías (espacio cívico)
  - Existen canales democráticos para realizar acciones de incidencia (espacio cívico).
- d. Consulta a los integrantes de la Mesa y a los equipos de FRC y TPC que trabajan en los proyectos apoyados por PWYP (panel de expertos) sobre los seis temas de incidencia. Se elaboró un formulario en línea que les fue remitido por correo electrónico, en el que se solicitaba su colaboración y se explicaba el procedimiento. La idea era que cada organización valorara uno a uno los seis temas con base en los 16 criterios, asignando una calificación de 1 (calificación más baja) a 5 (calificación más alta), sin decimales. Se dio un plazo de una semana aproximadamente para que respondieran.
- e. *Análisis de los resultados de la consulta.* Respondieron el formulario diez organizaciones, dos de las cuales con sede en regiones: ABC Colombia Somos Territorio (Yopal, Casanare) y Alianza por una Minería Responsable (ARM), con sede en Medellín; las otras ocho tienen sede en Bogotá: CREER, Crudo Transparente; Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central; Fundación Foro Nacional por Colombia; Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM); Gestión Ambiental Estratégica; Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia. El máximo puntaje por organización era de 480 (80 unidades para 6 temas). La Tabla 2 indica el puntaje total asignado a los seis temas por cada organización y su proporción con respecto a la máxima puntuación.



**Tabla 2 – Puntajes totales asignados por cada organización**

ORGANIZACIÓN	PUNTAJE	%
ABC Colombia Somos Territorio	303	63,1
Alianza por una Minería Responsable	376	78,3
CREER	303	63,1
Crudo Transparente	399	83,1
Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central	227	47,3
Fundación Foro Nacional por Colombia	245	51,0
Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia - GDIAM	396	82,5
Gestión Ambiental Estratégica	342	71,2
Transparencia por Colombia	257	53,5
Universidad Externado de Colombia	376	78,3
<b>Total</b>	<b>3.224</b>	
<b>Promedio</b>	<b>322,4</b>	<b>67,2</b>

*Fuente: Consulta a las organizaciones de la Mesa*

En general, puede decirse que el puntaje promedio asignado por las diez organizaciones es apenas aceptable y refleja el reconocimiento de barreras que deberá enfrentar la Mesa cuando decida iniciar el ejercicio de incidencia. Más adelante se precisará qué tipo de barreras son las más importantes, si se refieren a sus capacidades como plataforma de trabajo o a factores relacionados con el entorno. Aunque el rango de puntajes es amplio (puntajes entre 227 y 399, es decir, 172 puntos que representan un 35,8% del puntaje máximo), puede decirse, sin embargo, que existe un cierto consenso en la opinión de las diez organizaciones sobre los factores que pueden afectar el ejercicio de incidencia<sup>11</sup>.

La tabla 3 muestra la priorización de los temas consultados, según los puntajes obtenidos por cada uno de ellos. Pueden ser clasificados en dos grandes categorías: los tres de más alto puntaje (en su orden, Transparencia y acceso a la información; Diálogo y participación ciudadana; y EITI); y los tres de menor puntaje (en su orden, transición energética justa; Acuerdo de Escazú y relaciones Nación – Territorio).

<sup>11</sup> En efecto, la desviación estándar de los puntajes es de 61,27 y el coeficiente de variación es de 0,19, o sea, una baja variabilidad.



**Tabla 3 – Priorización según puntajes totales obtenidos por los temas consultados**

TEMA	PUNTUACIÓN	ORDEN	SELECCIÓN
EITI	537	3	
Transición Energética Justa	526	4	X
Diálogo y participación ciudadana	586	2	
Acuerdo de Escazú	515	5	X
Transparencia y acceso a la información	598	1	
Relaciones Nación - Territorio	510	6	X

*Fuente: Consulta a las organizaciones de la Mesa*

Teniendo en cuenta los antecedentes examinados en las páginas anteriores, sorprende en cierto modo que temas como el Acuerdo de Escazú y las Relaciones Nación – Territorio hayan logrado puntajes tan bajos como los que muestra la tabla. Son asuntos que han interesado en otro momento a la Mesa y que al parecer no entran actualmente dentro de su universo de preferencias para realizar ejercicios de incidencia. Es probable que la baja respuesta a la consulta por parte de organizaciones ubicadas en las regiones, que conocen de cerca los problemas ambientales y de ataques a líderes y líderes defensores del ambiente, y que sufren las consecuencias del modelo jerárquico de toma de decisiones en el sector extractivo, explique parcialmente ese resultado.

Lo cierto es que hay tres temas que concitan hoy por hoy el interés de la Mesa o, por lo menos, de quienes respondieron la consulta: en su orden, transparencia y acceso a la información; diálogo y participación ciudadana; y EITI. Esos temas constituyen la terna de la que fue seleccionado el asunto central de la próxima acción de incidencia de la Mesa.

Una información de gran valor que ofrece la consulta es la referida a los factores endógenos y exógenos que sirvieron de criterios para la calificación de los seis subtemas. Las tablas 4 y 5 presentan para los tres asuntos priorizados un análisis de la opinión de quienes respondieron la consulta sobre las capacidades de la Mesa para afrontar un proceso de incidencia normativa y de política pública (tabla 4), así como de los factores del entorno que pueden afectar positiva o negativamente a la Mesa en dicho proceso (Tabla 5). La articulación o la colisión de ambos tipos de factores pueden favorecer o, por el contrario, entorpecer el logro de los objetivos de la incidencia.



**Tabla 4 – Activos y déficits de capacidades de la Mesa según las organizaciones que respondieron la consulta**

TEMA	PROMEDIO CAPACIDADES	ACTIVOS DE CAPACIDADES	DÉFICITS DE CAPACIDADES
<p><b>Transparencia y acceso a la información</b></p> <p>(Litigio estratégico para enfrentar casos de corrupción en el sector extractivo)</p>	3,85	<p>Interés de la Mesa en el tema</p> <p>10. La Mesa tiene experiencia de incidencia en el tema</p> <p>Interés de la Mesa sobre el tema de incidencia</p> <p>7. La Mesa tiene la capacidad de conseguir aliados para la incidencia</p> <p>6. La Mesa posee información básica sobre el tema de incidencia</p>	<p>5. Recursos económicos para la incidencia</p> <p>3. Recurso humano para la incidencia</p> <p>4. Organización para la incidencia</p> <p>9. Comunicaciones</p>
<p><b>Diálogo y participación ciudadana</b></p> <p>(Política de participación para el sector extractivo)</p>	3,69	<p>1. Interés de la Mesa en el tema</p> <p>2. Conocimiento de la Mesa sobre el tema de incidencia</p> <p>7. La Mesa tiene la capacidad de conseguir aliados para la incidencia</p> <p>6. La Mesa posee información básica sobre el tema de incidencia</p> <p>11. La Mesa conoce los canales institucionales para la incidencia</p>	<p>5. Recursos económicos para la incidencia</p> <p>4. Organización para la incidencia</p> <p>3. Recurso humano para la incidencia</p> <p>9. Comunicaciones</p>
<p><b>EITI</b></p> <p>(EITI subnacional y PAN)</p>	3,68	<p>1. Interés de la Mesa en el tema</p> <p>7. La Mesa tiene la capacidad de conseguir aliados para la incidencia</p> <p>10. La Mesa tiene experiencia de incidencia en el tema</p> <p>6. La Mesa posee información básica sobre el tema de incidencia</p> <p>11. La Mesa conoce los Canales institucionales para la incidencia</p>	<p>5. Recursos económicos para la incidencia</p> <p>9. Comunicaciones</p> <p>8. Capacidades para la negociación con actores estatales</p> <p>3. Recurso humano para la incidencia</p>

Fuente: Consulta a las organizaciones de la Mesa



En la segunda columna de ambas tablas aparece la calificación promedio otorgada por las organizaciones a las capacidades de la Mesa para emprender acciones de incidencia sobre cada uno de los temas seleccionados (máxima calificación: 5). Las calificaciones son diferentes para los factores endógenos y exógenos. Los primeros recibieron notas promedio más altas que los segundos. Las organizaciones consideran que la Mesa cuenta con capacidades aceptables en promedio para realizar ejercicios de incidencia en los tres temas, aunque se destaca el de transparencia y acceso a la información, cuya nota es mayor que la asignada a los otros dos. Es un resultado que se corresponde con la naturaleza de la Mesa y el tipo de trabajo para el cual fue creada.

En cuanto a los criterios exógenos de valoración, el resultado es un poco preocupante: las calificaciones promedio son inferiores al promedio de notas otorgadas a los criterios endógenos, especialmente en el tema EITI que obtuvo una nota inferior a 3 sobre 5. Esto refleja la percepción de la Mesa sobre las condiciones adversas que ha de enfrentar cualquier acción de incidencia sobre espacio cívico, especialmente en lo que respecta a EITI. La baja calificación promedio otorgada a este campo denota sin duda el desgaste que ha sufrido la Iniciativa de transparencia de las industrias extractivas a ojos de la Mesa y el poco interés que el actual gobierno ha depositado en ella.

---



**Tabla 5 – Factores del entorno a favor y en contra de la incidencia de la Mesa según las organizaciones que respondieron la consulta**

TEMA	PROMEDIO CAPACIDADES	ACTIVOS DE CAPACIDADES	DÉFICITS DE CAPACIDADES
<b>Transparencia y acceso a la información</b>	3,48	14. Existen posibles aliados interesados en el tema	5. Recursos económicos para la incidencia 3. Recurso humano para la incidencia 4. Organización para la incidencia 9. Comunicaciones
<b>Diálogo y participación ciudadana</b>	3,60	14. Existen posibles aliados interesados en el tema 13. El tema hace parte de la agenda gubernamental 16. Existen canales democráticos para realizar acciones de incidencia	15. No hay clima favorable para la incidencia (respeto de derechos, libertades y garantías) 12. No existe receptividad del Estado a propuestas sobre el tema
<b>EITI</b>	2,78	16. Existen canales democráticos para realizar acciones de incidencia 14. Existen posibles aliados interesados en el tema	13. El tema no hace parte de la agenda gubernamental 15. No hay clima favorable para la incidencia (respeto de derechos, libertades y garantías) 12. No existe receptividad del Estado a propuestas sobre el tema

Fuente: Consulta a las organizaciones de la Mesa



Los criterios endógenos y exógenos fueron clasificados en dos categorías: a) los que recibieron notas por encima del promedio, considerados como factores positivos (activos de capacidades y factores del entorno a favor de la incidencia); y b) los que recibieron notas por debajo del promedio, considerados como factores negativos (déficit de capacidades y factores del entorno desfavorables para la incidencia). Los factores que se repitieron en los tres temas aparecen en color rojo. En negro están los que fueron señalados por las organizaciones para uno o dos de los temas priorizados.

En el caso de los factores endógenos (capacidades de la Mesa), los factores recurrentes fueron tres: interés de la Mesa en el tema; capacidad de la Mesa para conseguir aliados; y la información que la Mesa tiene sobre los tres temas. El primero de ellos cae de su peso: para realizar acciones de incidencia lo primero que se requiere es que quien lo hace tenga interés en ello. De lo contrario, serían múltiples las trabas para la acción. Los otros dos criterios señalados no dejan de ser relevantes: aliados para la tarea e información para la formulación de propuestas. Otros activos de capacidad señalados son el conocimiento y la experiencia de la Mesa sobre algunos temas y el conocimiento de los canales de incidencia que pueden ser utilizados para lograr el contacto con los destinatarios de la acción. Todos ellos son importantes en cualquier ejercicio de incidencia.

Pero también son relevantes los déficits mencionados en los tres temas: de recurso humano, de recursos económicos y de comunicaciones. Otros déficits identificados fueron la débil organización para la realización de acciones que tengan la fuerza suficiente para influir en las decisiones públicas; y la poca capacidad para negociar con actores estatales. Los cuatro primeros son de carácter operativo y, según criterio de TPC, pueden ser resueltos mediante procesos de gestión. El quinto (capacidad de negociación) es de otra índole, pues se trata de una debilidad del recurso humano que puede afectar el resultado final del proceso y que, por tanto, obliga a realizar acciones específicas de generación de capacidades para fortalecer la Mesa en ese sentido. En lo que respecta a los factores del entorno, la consulta brinda elementos de gran importancia para diseñar la hoja de ruta. Hay factores a favor mencionados por las organizaciones que son de gran importancia y que cubren los tres temas priorizados: la existencia de aliados, sin los cuales difícilmente se puede obtener un buen resultado de incidencia; la existencia de canales democráticos para interactuar con el Estado, en cuya ausencia habría que multiplicar los esfuerzos para asegurar dicha relación; y el hecho de que los temas de transparencia y de diálogo y participación tienen receptividad en el gobierno, no así el tema EITI.

Existen sin embargo condiciones adversas que habrá que enfrentar y superar para que el ejercicio de incidencia tenga algún grado de éxito. Dos aparecen relacionadas con los temas priorizados: el clima social y político adverso, dadas las restricciones del espacio cívico hoy existentes en el país (límites a los derechos y libertades, y ausencia de garantías efectivas para la participación), y el poco interés del estado para acoger iniciativas ciudadanas en los temas, especialmente sobre la iniciativa EITI, factor este último relacionado con otro de los criterios de valoración: la ausencia del tema en la agenda gubernamental.



Los factores del entorno no son operativos, sino de carácter estratégico. Es decir, implican definiciones de la Mesa sobre cómo enfrentarlos y qué tipo de tácticas pueden ser empleadas para superarlos y alcanzar metas de incidencia. Como se verá luego, esta consideración es relevante para el diseño de la hoja de ruta.

El análisis de los factores endógenos y exógenos es positivo, no obstante las dificultades señaladas en términos de capacidades y de ambiente para la acción. La experiencia de la Mesa y las herramientas de conocimiento, información y articulación con otros actores son factores cruciales en cualquier proceso de incidencia. El trabajo fuerte deberá ser enfocado hacia la solución de déficits internos y la construcción de estrategias para afrontar el contexto desfavorable que se pueda presentar. Prever esos elementos será una baza a favor de la Mesa en su intención de incidir en decisiones públicas.

- f. Selección del tema de incidencia. FRC y TPC analizaron conjuntamente los resultados de la consulta sobre los tres asuntos priorizados y llegaron a un acuerdo sobre el de “diálogo y participación ciudadana” como objeto del proceso de incidencia de la Mesa en el inmediato futuro. Este acuerdo nació no solo de las cifras arrojadas por la consulta, sino de un análisis de conveniencia y oportunidad política del tema. En efecto, el diálogo y la participación ciudadana fueron considerados no solo como herramientas de gran potencia para la toma de decisiones en el sector extractivo, sino también como medios para generar confianza entre los actores y construir acuerdos de beneficio común. Además, el gobierno ha manejado un discurso de inclusión de la voz ciudadana en las grandes decisiones del país, que debe ser aprovechado por la Mesa para ampliar el espacio cívico e incidir en la democratización de las decisiones relacionadas con la explotación del subsuelo. Es también un tema de preferencia de la Mesa desde que fue creada hace diez años, que le ha permitido acumular experiencia en ámbitos de incidencia relacionados con la participación. No representaría por tanto una carga adicional para las organizaciones que la integran. Este tema permite combinar las escalas nacional y territorial de incidencia. Cabe mencionar, por último, que el espectro amplio de dimensiones que poseen el diálogo y la participación permite incorporar otros asuntos en el diseño del proceso de incidencia, como el de las relaciones Nación – Territorio o el del acceso a los derechos de información y de participación contemplados en el Acuerdo de Escazú.

La amplitud del tema de diálogo y participación ciudadana motivó un análisis final sobre posibles subtemas que deberían ser examinados para concretar un foco más específico de incidencia. FRC y TPC examinaron los siguientes subtemas:

- *Diseño de una política de diálogo y participación ciudadana para el sector extractivo.* Dado el carácter centralizado, jerárquico y vertical del modelo





de gestión del sector extractivo, en el sentido de que las más importantes decisiones relacionadas con la cadena de valor son tomadas por el gobierno central, excluyendo a las colectividades territoriales (especialmente a las autoridades públicas y las comunidades) de las decisiones sobre la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio, se requiere de una política de diálogo y participación específica para el sector. El gobierno nacional puso en práctica durante la última década algunos programas de diálogo territorial que por su diseño perseguían prioritariamente la legitimación de los proyectos extractivos en los territorios, antes que la incorporación de la voz ciudadana en las decisiones finales. Paralelamente, la conflictividad social ha venido en aumento, inclusive durante el actual gobierno, a pesar de los esfuerzos de este último por involucrar a la ciudadanía organizada y no organizada en la construcción de algunas políticas.

Desde hace varios años, diferentes actores de la sociedad civil, algunas autoridades locales, ciertos sectores políticos y empresariales, y la propia Corte Constitucional han venido insistiendo en la necesidad de democratizar la gestión del subsuelo mediante la creación de mecanismos institucionales de participación ciudadana a lo largo de la cadena de decisiones y la construcción de acuerdos entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales. La política de diálogo y participación ciudadana debe definir las reglas de juego de la relación entre el Estado y la ciudadanía, así como los mecanismos e instrumentos a través de los cuales esta última puede tener mayor injerencia en las decisiones relacionadas con la explotación de los RNNR en su territorio. Ello contribuiría a reducir los niveles de conflictividad en el sector y a construir acuerdos multiactor que permitan una explotación responsable e incluyente de dichos recursos en el país.

Durante el gobierno de Iván Duque hubo un intento del Ministerio de Minas y Energía de diseñar dicha política, pero pronto la iniciativa fue abandonada en favor de otras prioridades. Desde entonces, el Ejecutivo nunca ha incluido en su agenda la formulación e implementación de dicha política. Tampoco el Legislativo se ha ocupado de producir normas que creen los dispositivos de participación necesarios para democratizar las decisiones en ese campo, tal y como lo sugirió la Corte Constitucional en su Sentencia SU-95 de 2018.

- *Acuerdo de Escazú (1)*. Colombia acaba de ratificar el Acuerdo de Escazú mediante la ley 2273 de 2022 y el concepto de exequibilidad emitido por la Corte Constitucional el pasado 28 de agosto de 2024. Viene ahora el proceso de reglamentación por parte del gobierno y allí la Mesa puede desarrollar un ejercicio de incidencia que lleve a una reglamentación acorde con el espíritu del Acuerdo y con las necesidades del país en las materias incluidas en él. Se propone centrar el ejercicio de incidencia en la reglamentación de los artículos



relacionados con los derechos de acceso a la participación ciudadana. El Acuerdo contiene en esa materia estándares que complementan y profundizan la normativa colombiana sobre participación, especialmente la ley 1757 de 2015, en por lo menos tres aspectos: i) la prioridad dada a los sectores más vulnerables de la sociedad, de modo que cuenten, en aplicación de un criterio de equidad, con las condiciones y las garantías mínimas para acceder a los espacios de participación y ejercer plenamente ese derecho; ii) la importancia del enfoque étnico en los procesos de participación, en particular aquellos aspectos relacionados con la lengua y la cultura de las comunidades étnicas; y iii) la garantía de que la incidencia ciudadana sea efectiva, lo que significa que las autoridades públicas deben considerar, sin excepción, las iniciativas y propuestas de la ciudadanía y darles respuesta, bien que sean tenidas en cuenta en la decisión final, o que no lo sean, caso en el cual dichas autoridades deben hacer explícitas las razones por las cuales no fueron adoptadas.

- *Acuerdo de Escazú (2)*. Un segundo asunto del Acuerdo de Escazú, en el cual la Mesa podría tener importante influencia, es el de la protección de defensores y defensoras del ambiente. La Mesa ha venido planteando, junto a otros sectores de la sociedad civil, la necesidad de que el Estado actúe pronta y eficazmente en la protección de las y los defensores ambientales, habida cuenta de las tendencias que muestran las cifras sobre amenazas y asesinatos de líderes y lideresas en el país en los últimos años (ver la sección de Antecedentes de este informe). Además, ha señalado que ese fenómeno es uno de los más claros indicadores de la reducción del espacio cívico en Colombia. Esta postura de la Mesa puede concretarse y traducirse en un esfuerzo de incidencia en el diseño e implementación de una política de protección de las y los defensores ambientales.

Ha habido múltiples intentos gubernamentales de definición y ejecución de dicha política, especialmente en los últimos cinco años, sin que los resultados salten a la vista. Han sido diseños inapropiados e insuficientes que no han logrado frenar el ataque contra los líderes y las lideresas ambientales. De allí, la urgente necesidad de que Colombia y los defensores ambientales cuenten con ese instrumento, de modo que cambie sustancialmente la tendencia registrada en los últimos años. Esa política debería ser formulada con la participación de las organizaciones ambientales, de Derechos Humanos y todas aquellas organizaciones y entidades que quieran y puedan contribuir a dicho objetivo.

- *Relaciones Nación Territorio*. La Corte Constitucional, a través de su Sentencia SU-95 de 2018, exhortó al Congreso de la República a emitir una ley de Coordinación y Concurrencia mediante la cual se reglamenta el procedimiento que deben seguir el gobierno nacional y las autoridades territoriales para construir acuerdos sobre la explotación de los RNNR en el territorio. Según la Corte, esa ley debería incluir un mecanismo



permanente de participación ciudadana que permita a los diferentes actores sociales incidir en dichos acuerdos. La sentencia apunta a dos elementos fundamentales de la relación entre la Nación y los territorios: la construcción de acuerdos entre ambas instancias de gobierno, en el entendido de que las entidades territoriales hacen parte del Estado, y la participación de la ciudadanía en tales acuerdos. Ambas vías contribuyen a democratizar la gestión de los RNNR en los territorios y, por esa vía, a ampliar el espacio cívico en las regiones con amplio potencial extractivo.

Luego de la expedición de la sentencia, hubo algunos intentos de diseño de esa ley –uno de ellos, del Ministerio de Minas y Energía- que no prosperaron. Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central, produjo un documento<sup>12</sup> en el que analiza tales intentos y propone un protocolo de relaciones Nación - Territorio para la toma de decisiones sobre la explotación del subsuelo, que puede servir como punto de partida de un ejercicio de incidencia de la Mesa en esa materia.

En septiembre de 2023, la Agencia Nacional de Minería publicó en su página web un proyecto de decreto con un protocolo de relaciones Nación – Territorio para la explotación de minerales, en un intento por poner en marcha la sugerencia de la Corte Constitucional. La propuesta fue puesta a consideración del público para sus comentarios y sugerencias. Sin embargo, hasta donde llega nuestro conocimiento, no ha sido expedido el decreto definitivo, lo que convierte esa tarea en una prioridad para normalizar la presencia de las colectividades territoriales en las decisiones sobre la explotación del subsuelo en su territorio. Es, por tanto, una oportunidad de incidencia política para la Mesa. Este ejercicio de incidencia debería incorporar a los actores territoriales para que aporten, desde su experiencia, a la formulación de la ley y/o el protocolo de relaciones Nación – Territorio.

- *Revisión de la ley 1757 de 2015.* Esta es la ley de promoción y protección del derecho a la participación democrática, formulada hace casi una década en circunstancias muy diferentes a las de hoy, en particular en lo que respecta al sector extractivo. Esta ley requiere modificaciones, no solo por las nuevas tendencias que se observan en materia de participación ciudadana en el país, en particular el desarrollo de la movilización y la protesta social, sino por la aparición de nuevos contextos normativos, sociales y políticos, en particular, la ratificación del Acuerdo de Escazú, la expedición de la Sentencia SU-95 de 2018 por parte de la Corte Constitucional y el interés del actual gobierno de promover lo que llama los diálogos vinculantes en los territorios, especialmente en el diseño y la implementación de la Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa. La reforma de la ley 1757 sería

---

12 *Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central (2023). ¿Qué ha pasado con la Ley de Coordinación y Concurrencia en Colombia? Bogotá.*



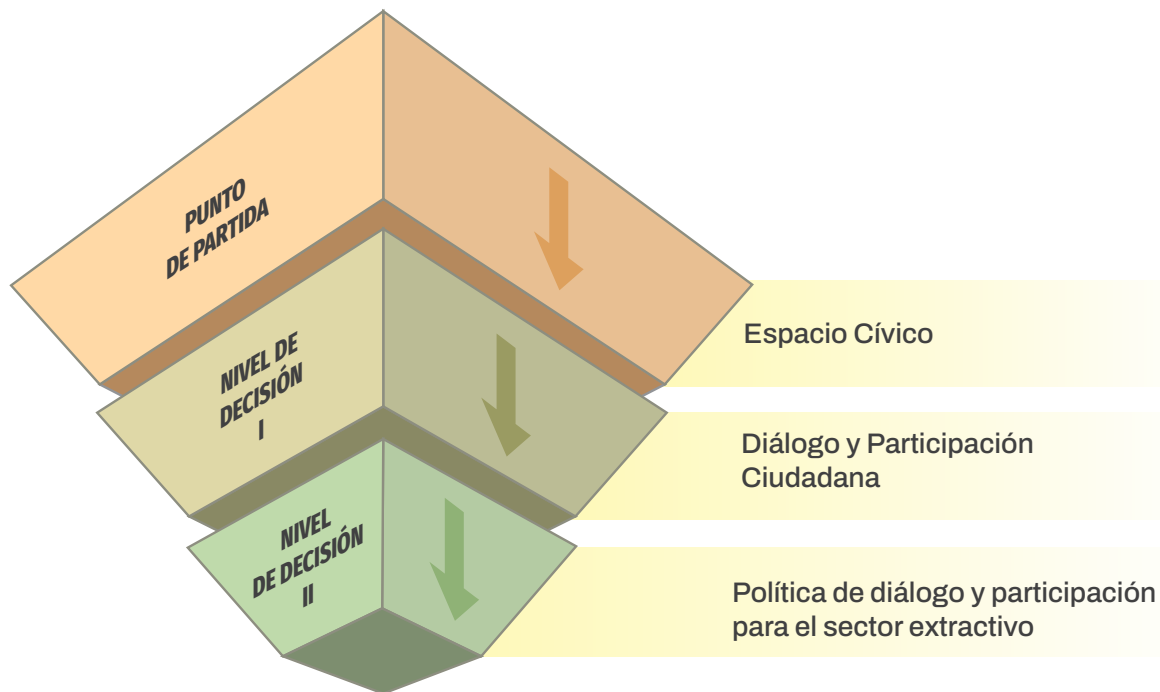
un aporte estratégico al fortalecimiento del espacio cívico en Colombia, por lo menos desde el punto de vista de la consolidación de una infraestructura normativa que sustente las acciones del gobierno y de la sociedad civil en materia extractiva. El proceso debería ser altamente participativo bajo el liderazgo de la Mesa.

- *Diálogo y Participación en la implementación de la Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa.* El gobierno del presidente Petro realizó desde el inicio de su mandato un proceso de consulta para la construcción de la hoja de ruta de la transición energética justa (TEJ). Ya han sido publicados varios documentos que resultaron de dicho proceso y del trabajo de investigación y análisis del Ministerio. El paso siguiente es la implementación de esa hoja de ruta. Si el gobierno es fiel a sus principios, dicha implementación –en algunos de sus componentes- deberá tener un carácter ampliamente participativo, para lo cual será preciso elaborar un diseño de ese proceso. La Mesa podría enfocar su ejercicio de incidencia hacia la formulación de una metodología para la participación de la ciudadanía en la implementación de la hoja de ruta para la TEJ. Podría presentar al gobierno una metodología general, o bien seleccionar un tema específico, por ejemplo, la explotación de minerales críticos para la TEJ, punto que se articularía fácilmente con los subtemas de política de diálogo y participación para el sector extractivo y de relaciones Nación – Territorio. La metodología, además de ser participativa, debe incorporar enfoques diferenciales e interseccionales que reflejen la diversidad territorial y socio-cultural del país.

La Mesa puede hacer un significativo aporte a la ampliación y el fortalecimiento del espacio cívico en Colombia a través de cualquiera de estos seis temas. Además, encontraría muchos aliados para trabajar en cualquiera de ellos. Cada uno exige el diseño del proceso de incidencia, en el que deben quedar claras las propuestas principales, los interlocutores, los aliados y las estrategias que van a ser utilizadas para poner en marcha la acción. TPC y FRC examinaron cada uno de esos temas y acordaron proponer que el ejercicio de incidencia se enfoque en el diseño e implementación de la política de diálogo y participación ciudadana en el sector extractivo. El tema recoge la experiencia de la Mesa, mantiene su actualidad por lo señalado más arriba y puede contar con una buena cantidad de aliados. El gráfico 1 resume el proceso de especificación del tema de incidencia.



**Gráfico 1 – Proceso de identificación y especificación del tema de incidencia**



### 3. La Hoja de Ruta de la incidencia

La ampliación y el fortalecimiento del espacio cívico en Colombia pasa por la creación de las condiciones necesarias y suficientes para el ejercicio de la participación ciudadana y para el empleo del diálogo multiactor como herramienta de generación de confianzas y construcción de acuerdos. Una de tales condiciones es la promoción del diálogo y la participación a través de una política pública para el sector extractivo que abarque, por lo menos, dos grandes temas: a) el estímulo estatal a la intervención de diferentes actores del territorio en las decisiones que afectan su vida individual y colectiva. La política debe, además, asegurar que el estado brinde las garantías para el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos de aquellos actores involucrados directa o indirectamente en la explotación de los recursos naturales; y b) la ejecución de programas de habilitación de actores para el diálogo y la participación, de manera que tengan las motivaciones necesarias y se doten de las capacidades y recursos para incidir con éxito en las decisiones públicas.

Bajo esa consideración, la Mesa puede poner en marcha una estrategia de incidencia de largo plazo que abarque por lo menos tres momentos:

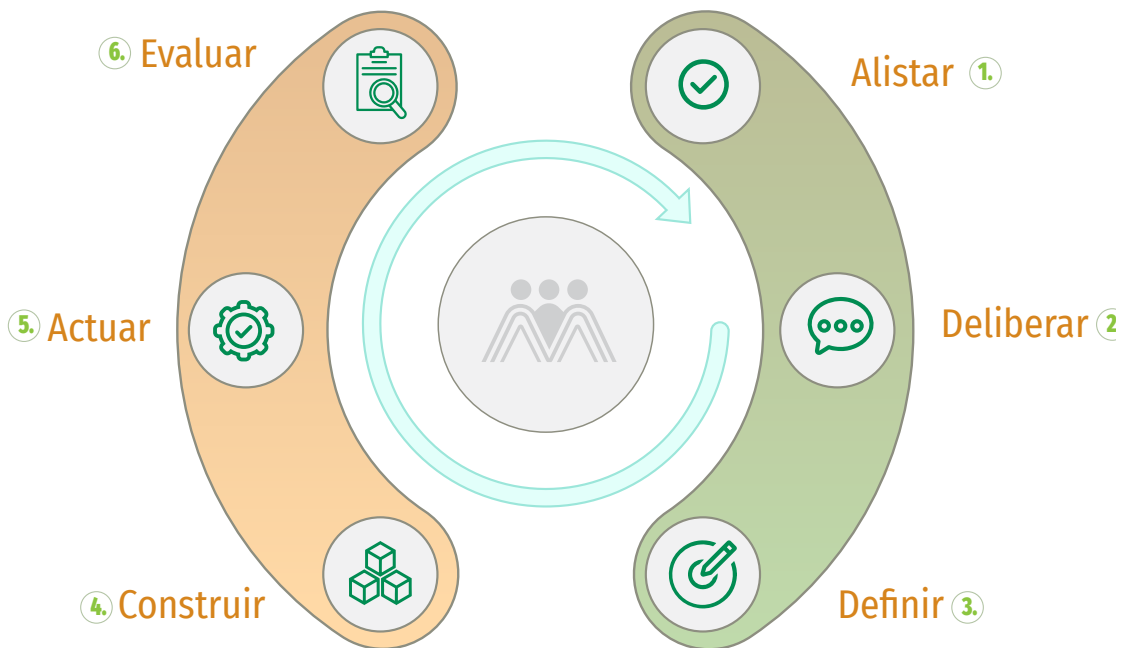


- a) El diseño, la adopción y la implementación de la política de diálogo y participación en el sector extractivo (corto plazo).
- b) La reforma del marco normativo que rige la participación en el sector, con especial énfasis en la ley estatutaria de participación democrática (ley 1757 de 2015), la ley orgánica de planeación (ley 152 de 1994) y el Código de Minas (ley 685 de 2001) (mediano plazo).
- c) La aplicación de la política en la implementación de la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa (mediano y largo plazo).

La hoja de ruta que se presenta a continuación se refiere a una primera fase del primer momento, en la que se buscaría que el gobierno acepte la necesidad de contar con una política de diálogo y participación para el sector extractivo y esté dispuesto a iniciar el proceso para su formulación. Esa fase, de corto plazo, debería llevar de cuatro a seis meses.

Para el diseño de la hoja de ruta se propone utilizar un modelo circular de incidencia de seis componentes, como lo señala el Gráfico 2. La hoja de ruta contiene las actividades propias de cada uno de esos componentes. A continuación, se detalla cada uno de los componentes del modelo, con sus respectivas actividades.

**Gráfico 2 – Modelo de incidencia**





## Alistar

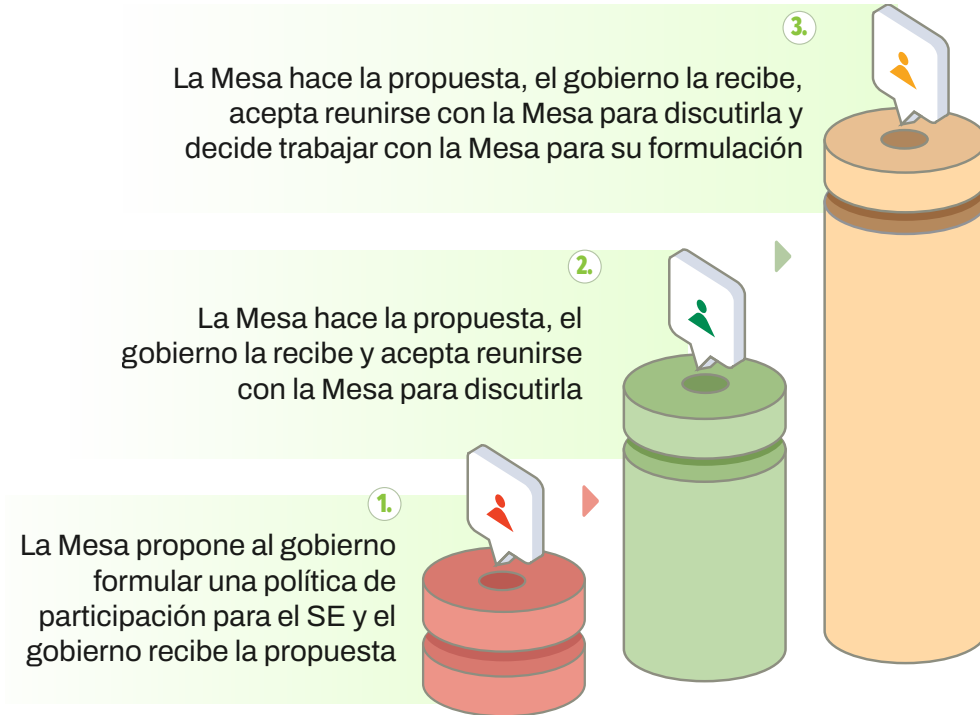
Este componente se refiere a los arreglos internos que debe hacer la Mesa para emprender la acción de incidencia. Dichos arreglos tienen que ver con las siguientes actividades:

- a. Discusión interna sobre su rol en el escenario público y sobre la decisión de desarrollar en el corto plazo un proceso de incidencia a través del cual logre incluir en la agenda gubernamental el diseño de acciones para ampliar y fortalecer el espacio cívico en Colombia, con énfasis en los temas que se detallan más adelante. Esta discusión es crucial y constituye el punto de partida *sine qua non* del proceso. Esa decisión, junto con el compromiso de las organizaciones de la Mesa, será el fundamento que permita desarrollar las demás actividades.
- b. Adecuación organizativa: se trata de acordar internamente la estructura institucional que dará soporte al proceso de incidencia y la definición de roles de cada una de las partes intervinientes (Secretaría Técnica, Comités, pleno de la Mesa, equipo de comunicaciones, logística, vocerías, etc.).
- c. Identificación del acervo de información y conocimiento de la Mesa sobre el tema de incidencia (informes, documentos propios y de otras organizaciones, estadísticas, etc.).
- d. Recursos económicos y humanos con los que cuenta la Mesa para realizar el proceso. La consulta identificó déficits en ambos aspectos, por lo que hay que prever cómo conseguir recursos y cómo fortalecer el equipo humano para el trabajo que se pretende desarrollar. Estos déficits pueden ser de tipo operativo, pero deben ser resueltos antes de iniciar cualquier acción a fin de garantizar el logro de las metas.
- e. Definición de los método(s) de trabajo de la Mesa para lograr metas en la acción de incidencia. Actividad presencial y actividad virtual; elaboración y discusión de documentos; consultas internas para lograr consensos; consultas en los territorios de las organizaciones pertenecientes a la Mesa; consecución de aliados y neutralización de opositores; seguimiento y evaluación.
- f. Previsión del efecto deseado del proceso de incidencia. Esta es probablemente la decisión más importante del alistamiento, pues perfila el alcance y el timing de las acciones. De esta decisión depende el desarrollo de los siguientes componentes del modelo. El efecto esperado de la acción de incidencia en ese plazo puede ser representado en una cadena de efectos, como la que muestra el gráfico 3.

Corresponde a la Mesa, como parte del alistamiento, definir con precisión esa meta en función de capacidades, recursos y características de los interlocutores gubernamentales (ver más adelante).



### Gráfico 3 – Cadena de posibles efectos como metas de incidencia



## Deliberar

Este componente agrupa las actividades de intercambio de ideas y argumentos en el seno de la Mesa que le permitirán formular su propuesta al gobierno. El resultado de la consulta realizada para la elaboración de esta ruta fijó un punto de partida. Lo que corresponde a la Mesa ahora es precisar los aspectos específicos de la propuesta de formulación de una política de diálogo y participación para el sector extractivo. Este componente incluye las siguientes actividades:

- a. Características y contenidos de la política de diálogo y participación. La política debería contemplar, como mínimo, las siguientes características: i) Debe considerar los momentos y los dispositivos de participación a todo lo largo de la cadena de decisiones del sector extractivo, y no solamente en la etapa inicial; ii) debe contemplar las diferentes formas de participación ciudadana (formales y no formales, incluidas la movilización y la protesta); iii) debe ser construida con la participación de todos los actores interesados, especialmente aquellos ubicados en zonas con alto potencial de RNNR; iv) debe incorporar la perspectiva de género y otros criterios diferenciales, de modo que se adapte a la diversidad





territorial, étnica y cultural del país; v) debe incluir una estrategia de fortalecimiento de todos los actores (sociales, políticos, empresariales, servidores públicos, medios de comunicación, etc.) para encarar adecuadamente las acciones de diálogo y participación ciudadana; y vi) debe considerar las garantías que el estado ha de brindar a los sujetos de la participación para que puedan ejercer plenamente ese derecho.

Sobre los contenidos, la Mesa deberá definir cuáles, a su juicio, son los más relevantes para el sector extractivo. Por ejemplo, alcance de la participación; dispositivos institucionales para el diálogo y la participación a lo largo de la cadena de decisiones del sector; el derecho a la protesta pacífica y protocolos para su gestión; deberes y derechos de la ciudadanía; obligaciones del estado en materia de promoción, condiciones y garantías; alistamiento de actores para el diálogo y la participación; recursos financieros; acceso a la información, etc.

- b. Mapa de actores: Esta actividad consiste en realizar un inventario de tres tipos de actores: los posibles aliados, los eventuales opositores y los indiferentes. Con base en esa información, es posible construir un mapa de actores que permita conocer su ubicación en el escenario público, sus intereses, sus recursos (organizativos, de información, financieros, técnicos, etc.) las relaciones que guardan entre sí (de cooperación o de conflicto), los márgenes de confianza entre ellos y su grado de cercanía a la Mesa. Con base en dicho mapa será posible decidir en el próximo paso del modelo con cuáles de ellos se podrá trabajar, a cuáles habrá que neutralizar para que no generen barreras al proceso y cómo atraer hacia la iniciativa de incidencia a quienes se mantienen en posición de indiferencia. Con los primeros y, eventualmente, con algunos de los terceros, la Mesa habrá de diseñar una estrategia de articulación y de alianzas para el trabajo conjunto. Dentro del universo de posibles aliados para este tema, es importante considerar la posibilidad de contar con los gremios del sector, especialmente la Asociación Colombiana de Minería, cuyo presidente ha estado muy interesado en el tema de participación, hasta el punto de tener una asesoría en el tema y contar con propuestas concretas para promover la deliberación pública en el sector. También pueden ser aliados los integrantes de algunos partidos y movimientos políticos, como el Pacto Histórico, los Verdes y algunos dirigentes del Partido Liberal.

## Definir

Este componente del modelo de incidencia tiene como propósito tomar las decisiones sobre contenidos, alianzas y cursos de acción posibles para emprender la tarea de incidencia. Se basa en las definiciones del componente anterior. Es la fase de construcción de acuerdos internos para la acción. Comprende tres actividades:



- a. Convertir los contenidos discutidos en propuestas coherentes y elaboradas. La pregunta que debe ser respondida aquí es la de qué es lo que se va a plantear a las autoridades públicas como sustentación acerca de la necesidad de la política y como propuesta de contenidos y de procedimientos para su formulación. Este acuerdo debe quedar consignado en un documento que será la principal herramienta de incidencia de la Mesa en su interacción con los agentes gubernamentales.
- b. Identificar los agentes públicos que serán destinatarios de las acciones de incidencia. La idea de formular una política de diálogo y participación para el sector extractivo debe ser dirigida en primera instancia al Ministerio de Minas y Energía. Pero, ¿a quién en ese Ministerio? ¿Directamente al Ministro? ¿O a uno de sus viceministros? ¿O a la Oficina de Asuntos Sociales y Ambientales que es la encargada de las relaciones con la ciudadanía en los territorios? Responder esas preguntas depende de la capacidad de la Mesa para llegar a algunos de esos agentes y, sobre todo, de los contactos que tenga en el Ministerio. La presencia de la Mesa en la iniciativa EITI debe ser aprovechada como una eventual puerta de entrada para entablar la relación. Depende igualmente de la lectura que se haya hecho sobre la apertura de dichos agentes a la propuesta de la Mesa.

También debería contactarse a las principales Agencias del Ministerio de Minas y Energía, en particular a la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Incluso a la Unidad de Planeación Minero-energética (UPME). Pero, como se trata de una política de participación, el Ministerio del Interior podría estar involucrado. Habría que tocar esa puerta para conocer su interés y la posibilidad de que se sume –como interlocutor o como aliado- a la tarea. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podría ser también un interlocutor en ese proceso de incidencia, así como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), cuya Subdirección de Participación ha venido desarrollando acciones de promoción de la participación ciudadana en torno a la aprobación y seguimiento de las licencias ambientales. Incluso, la Mesa podría sugerir a las autoridades gubernamentales la conformación de una Comisión Interinstitucional para la formulación de la política de diálogo y participación para el sector extractivo, de la que podrían hacer parte estas y otras instituciones gubernamentales.

- c. Definir los aliados con los cuales la Mesa va a trabajar. Con base en el mapa de actores y del análisis de sus relaciones y posibles roles, la Mesa debe seleccionar aquellos con los cuales hay más confianza y cercanía, y que estén interesados y dispuestos a trabajar conjuntamente en el proceso de incidencia. Es una selección estratégica, en la que vale más la calidad que la cantidad, sobre todo porque esta tarea va a ser breve, de corto plazo. También debe identificar los opositores eventuales a este proceso y acordar la estrategia para contrarrestar su posible influencia negativa en el proceso.



## Construir

Si el anterior componente se enfocaba a la construcción de acuerdos, este debe encarar el diseño de la acción. Se trata, en efecto, de trazar el plan de incidencia, del cual se deriva la agenda de trabajo. Toma los resultados de los componentes anteriores y señala la senda que debe seguir la Mesa para interactuar con los destinatarios de la acción y desarrollar la actividad prevista para coronar con éxito el proceso. Comprende las siguientes actividades:

- a. Diseño del plan de incidencia. Esta es una actividad colectiva que puntualiza los objetivos de la incidencia, las acciones que se pondrán en marcha para el logro de tales objetivos, los recursos disponibles para cada acción, los productos esperados y los respectivos responsables. El plan debe contener los plazos de la acción (corto, mediano, largo)<sup>13</sup>. El plan no solo debe ser coherente con los propósitos de la Mesa, sino que debe ser controlable por quienes lideran la acción, debe ser realizable y debe incluir de manera precisa la asignación de responsables, los recursos financieros necesarios para ponerlo en marcha, lo mismo que las fuentes de esos recursos. También incluye la selección de aliados en las diferentes acciones.
- b. Diseño de la ruta de acción para implementar el plan de incidencia. Dicha ruta contiene la secuencia de acciones, con sus tiempos y recursos. Es el equivalente a un Plan Operativo de Acción (POA). En este caso, la ruta debe señalar la secuencia de actividades para lograr los efectos buscados en los próximos cuatro a seis meses. Incluye el programa de seguimiento y evaluación.
- c. Definición de las acciones necesarias para enfrentar los déficits de capacidades internas y los factores del entorno que pueden operar en contra de la acción de incidencia. Estas acciones deben incorporarse al plan de acción y hacer parte de la ruta de acción, luego de establecer claramente su timing.
- d. Diseño de la estrategia de comunicaciones

---

**13** El plan se constituye en el marco de referencia que da sentido a la acción de la Mesa en a través de esta hoja de ruta.



## Actuar

Este componente se refiere a la puesta en marcha de la ruta de acción a través del desarrollo de las actividades previstas y de la movilización de los recursos (de toda índole) disponibles. Es el momento de la acción, en la que se ponen a prueba los diseños del componente anterior y se inicia propiamente el proceso de incidencia. Comprende las siguientes actividades:

- a. Elaboración de insumos, en particular documentos y piezas comunicativas. La Mesa debe tener listos los documentos que van a ser presentados al gobierno, en particular la idea y la sustentación de la necesidad de una política de diálogo y participación en el sector extractivo. También deberá tener listas las piezas comunicativas diseñadas para la campaña de expectativas y para la difusión de las acciones de incidencia y sus resultados.
- b. Contacto con aliados para consensuar la acción. La lista de aliados fue definida en el componente “Definir”. Ahora se trata de contactarlos e intentar llegar a acuerdos para trabajar conjuntamente en la ruta propuesta por la Mesa. Cabe señalar que entre los aliados más importantes se encuentra PWYP, no solo como financiador de los proyectos de FRC y TPC sino además por su interés en apalancar acciones de incidencia en Colombia y América Latina, que redunden en beneficio de la ampliación del espacio cívico como requisito para el logro de mayor transparencia y de una gobernanza democrática en el sector extractivo.
- c. Ejecución del plan operativo (acciones y recursos humanos y financieros). Debe iniciarse con la tarea de contactar a los agentes gubernamentales que van a ser los destinatarios de la incidencia, a fin de solicitar encuentros para presentar la idea de la política de diálogo y participación. El envío de documentos que describan la idea y la sustenten es fundamental. Hay que contar con la posibilidad de que la respuesta del gobierno sea negativa, lo que obligará a la Mesa a definir otras rutas de acercamiento. Si, por el contrario, es positiva, ello puede dar pie al inicio de un proceso que puede ser prometedor. La Secretaría Técnica juega en este momento un rol fundamental para orientar, analizar desarrollos del proceso y definir rutas alternativas de acción, si es el caso.
- d. Implementación de la estrategia de comunicaciones. Las comunicaciones son un soporte fundamental para cualquier acción de incidencia. Como ya se enunció, la estrategia debe incluir una campaña de expectativa del proceso, así como la difusión de actividades y avances. La estrategia ayudará no solo a informar sobre las acciones de la Mesa, sino también para hacer pedagogía ciudadana y ganar “adeptos” a la causa.



## Evaluar

El plan de incidencia y la ruta de acción deben incluir una herramienta de seguimiento y evaluación del proceso. El primero se refiere a la medición de avances hacia la(s) meta(s) establecidas, mientras que la evaluación examina el nivel de logro de los objetivos y metas propuestas, una vez culminado el proceso, incluida la valoración de los efectos alcanzados. La herramienta, en otras palabras, debe servir para evaluar la eficiencia en el uso de los recursos, la eficacia en la realización de las acciones previstas y la efectividad de tales acciones en términos de los logros obtenidos al final del proceso.

Para este ejercicio se requiere de una herramienta sencilla que no introduzca complejidades en la acción. La Mesa puede definir dos o tres momentos de seguimiento para analizar el avance en la ruta e introducir los correctivos del caso (por ejemplo, si la respuesta de los agentes gubernamentales no es tan positiva como se espera), diseñar nuevas acciones, si son necesarias, y superar barreras que hayan aparecido en el camino. La herramienta puede contemplar al final un proceso evaluativo que la Mesa deberá hacer en pleno a partir de los resultados de las diferentes acciones. La evaluación servirá para valorar el nivel de logro de metas y efectos, la relación con los aliados, las fallas internas y el manejo de los factores exógenos.

La tabla 4 contiene una síntesis de los momentos y sus principales actividades.





**Tabla 4 – Síntesis de la Hoja de Ruta**

COMPONENTE	PRODUCTO	ACTIVIDADES
<b>Alistar</b>	Aprestamiento interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decisión de emprender el proceso de incidencia</li> <li>- Adecuación organizativa</li> <li>- Acervo de información y conocimiento</li> <li>- Recursos económicos y humanos</li> <li>- Métodos de trabajo</li> <li>- Efecto esperado</li> </ul>
<b>Deliberar</b>	Intercambio de opiniones sobre contenidos de la incidencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características y contenidos de la propuesta</li> <li>- Mapa de actores</li> </ul>
<b>Definir</b>	Construcción de acuerdos sobre contenidos, alianzas y cursos de acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño de propuestas</li> <li>- Identificación de agentes públicos destinatarios</li> <li>- Selección de aliados</li> </ul>
<b>Construir</b>	Diseño de la acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño del plan de incidencia</li> <li>- Construcción de la ruta de acción</li> <li>- Estrategias para afrontar déficits internos y entornos adversos</li> <li>- Diseño de estrategia de comunicaciones</li> </ul>
<b>Actuar</b>	Ejecución de la acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de insumos</li> <li>- Contacto con aliados</li> <li>- Ejecución del plan operativo de acción</li> <li>- Implementación de la estrategia de comunicaciones</li> </ul>
<b>Evaluar</b>	Verificación de avances y resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación de la herramienta</li> </ul>



Un último aspecto se refiere a los tiempos de la incidencia. El alistamiento es un proceso permanente, pues la incidencia siempre deja aprendizajes y desnuda las fortalezas y debilidades de quien la promueve. Sin embargo, al inicio del proceso debe dedicarse un momento para realizar las actividades requeridas antes de continuar con los demás componentes del modelo. Las actividades de los demás componentes tienen tiempos propios, pero pueden superponerse. El gráfico 4 contiene una propuesta de cronograma genérico para el conjunto de los componentes. De todas formas, la ruta de acción debe tener un cronograma más detallado, actividad por actividad.

**Gráfico 4 –Cronograma por componentes del modelo de incidencia**

COMPONENTE	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6
<b>Alistar</b>						
<b>Deliberar</b>						
<b>Definir</b>						
<b>Construir</b>						
<b>Actuar</b>						
<b>Evaluar</b>		<b>S</b>		<b>S</b>		<b>E</b>



**TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)  
Teléfono: (601) 4778282  
[transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)  
[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)  
Bogotá, Colombia