

Evolución de las Políticas Públicas del Sector Minero Colombiano Frente al Relacionamiento
con Comunidades en el Periodo 2016-2019

Carlos Javier Tovar Prieto

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

2020

Evolución de las Políticas Públicas del Sector Minero Colombiano Frente al Relacionamiento
con Comunidades en el Periodo 2016-2019

Carlos Javier Tovar Prieto

Trabajo de grado en la modalidad de monografía

Directora

Angie Patricia Salas

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

2020

Dedicatoria

A mi esposa e hijos por su comprensión, paciencia y apoyo con el tiempo familiar para lograr la dedicación y concentración requerida para el desarrollo de la presente monografía. Su compañía y voz de aliento ha sido siempre fundamental en todos los aspectos de mi vida.

Agradecimiento

A la Universidad Nacional Abierta y a Distancia y de manera especial a la señora directora Angie Patricia Salas y a la señora tutora Patricia Oropeza, por su acompañamiento y guía en el desarrollo de la investigación y por la generosidad con que me compartieron su experiencia y me proporcionaron pautas precisas y recomendaciones que me permitieron alcanzar el objetivo propuesto.

A mi familia que con amor y paciencia me ha apoyado incondicionalmente durante todo este proceso y en todos aquellos caminos que he recorrido para fortalecerme como ser humano y como profesional.

Resumen

En los últimos años, el desarrollo de proyectos mineros en los diferentes territorios se ha visto enmarcado por la conflictividad social, por lo que el relacionamiento con comunidades ha sido un tema prioritario en la política pública del sector minero colombiano. La política minera se ha orientado a que desde la institucionalidad del sector minero colombiano, acorde con diferentes sentencias de las altas Cortes, se atienda y propenda por dar aplicación a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para resolver las tensiones en los territorios, mediante la articulación, información y trabajo mancomunado entre la autoridad minera y las autoridades territoriales, promoviendo los espacios para la participación ciudadana. Los retos actuales en materia social son muy grandes, por lo que es necesario que la política pública del sector genere valor para el bienestar social y desarrollo de las comunidades en los territorios, si se proyecta que el sector minero continúe apalancando el desarrollo regional; en este contexto, analizar la evolución de las políticas públicas del sector minero frente al relacionamiento con las comunidades en el periodo 2016-2019, permitirá identificar la situación actual del sector frente a uno de los temas de mayor relevancia para el desarrollo de la actividad minera en el país, concluyendo si la evolución del marco legal respecto al relacionamiento con comunidades ha sido favorable para que se pueda generar un entorno de confianza entre los diferentes actores que intervienen en la actividad minera en las regiones, o si las falencias que se pueden apreciar en este momento en cuanto a relacionamiento tienen como causa principal un camino equivocado en el enfoque que se le ha dado a la política pública en este sentido.

Palabras Clave

Relacionamiento con comunidades, política minera, minería, conflicto social, participación ciudadana, responsabilidad social empresarial.

Abstract

In recent years, the development of mining projects in the different territories has been framed by social conflict, so relations with communities have been a priority issue in the public policy of the Colombian mining sector. The mining policy has been oriented towards the institutionalization of the Colombian mining sector, in accordance with different sentences of the high Courts in order to attend and to apply the constitutional principles of coordination, concurrence and subsidiarity aimed to resolve tensions in the territories, through the articulation, information sharing and joint collaboration between the mining authority and the territorial authorities, promoting scenarios for citizen participation.

The current challenges in social matters are of high relevance, so it is necessary that the sector's public policy generates value for the social welfare and development of the communities in the territories, if the mining sector is to continue leveraging regional development; In this context, analyzing the evolution of public policies in the mining sector in relation to the relationship with the communities in the period 2016-2019, will allow us to identify the current situation of the sector in relation to one of the most relevant issues for the development of mining activity in the country, concluding whether the evolution of the legal framework with respect to the relationship with communities has been favorable for the generation of an environment of trust between the different actors involved in mining activity in the regions, or whether the shortcomings that can be seen at this time in terms of relationships have as their main cause a misguided approach to public policy in this regard.

Keywords

Community relations, mining policy, mining, social conflict, citizen participation, corporate social responsibility.

Tabla de Contenido

Lista de Tablas

Tabla 1. Indicador NBI nacional versus DAMR.....	10
Tabla 2. Cómo ven las empresas con proyectos de interés nacional - PIN el relacionamiento con comunidades.....	28
Tabla 3. Legislación asociada al relacionamiento con comunidades.....	45
Tabla 4. Categorías y códigos de análisis.....	52
Tabla 5. Evolución de las políticas públicas sobre participación ciudadana.....	61

Lista de Figuras

Figura 1. Proceso de relacionamiento con comunidades Ministerio de Minas y Energía.....	23
Figura 2. Líneas de acción programa de relacionamiento con el territorio de la ANM.....	24
Figura 3. Fases que orientan el diálogo entre el sector minero y los diferentes actores territoriales.....	25
Figura 4. Método de la investigación.....	44
Figura 5. Tipo de legislación.....	51
Figura 6. Categoría 1 - Impacto de las políticas mineras en el desarrollo social de las regiones..	53
Figura 7. Categoría 2 - Papel de las autoridades territoriales en el relacionamiento.....	57
Figura 8. Categoría 3 - Impacto de las políticas públicas en el relacionamiento con comunidades.....	60
Introducción	9
Planteamiento del Problema	100
Justificación	13
Objetivos.....	15
Objetivo General	15
Objetivos Específicos.....	15
Marco Conceptual y Teórico	16
Antecedentes y Estado del Arte	16

<i>Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en el Sector Minero</i>	16
<i>Relacionamiento con Comunidades Visto con los Ojos de la Comunidad</i>	19
<i>Relacionamiento con Comunidades Visto con los Ojos de la Nación</i>	22
<i>Relacionamiento con Comunidades Visto Desde los Ojos de la Empresa Minera</i>	26
<i>Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y Relacionamiento con Comunidades en el Sector Minero</i>	311
<i>Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y Relacionamiento con Comunidades en el Sector Minero</i>	322
<i>Experiencias Latinoamericanas en el Relacionamiento con Comunidades</i>	33
Marco Conceptual	37
Diseño Metodológico.....	433
Metodología	433
Método	433
Hallazgos y Resultados	51
Definición de Categorías de Análisis	522
<i>Categoría 1 Impacto de las Políticas Mineras en el Desarrollo Social de las Regiones</i>	533
<i>Categoría 2 Papel de las Autoridades Territoriales en el Relacionamiento</i>	577
<i>Categoría 3 Impacto de las Políticas Públicas en el Relacionamiento con Comunidades</i> ...	60
Evolución de las Políticas Públicas en Referencia al Relacionamiento con Comunidades	644
Conclusiones	677
Referencias Bibliográficas	70

Introducción

El relacionamiento con comunidades ha sido un tema prioritario en la política pública del sector minero colombiano en los últimos dos periodos de gobierno, presente en la formulación y ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo. Una buena gestión en el sector y en la ejecución de los recursos que genera, puede conllevar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y al desarrollo de las regiones; sin embargo, como la política, la dinámica del sector depende de factores internos y externos que han marcado el rumbo de las decisiones que se toman en este contexto.

La conflictividad social ha estado presente en el desarrollo de proyectos mineros en los territorios, Galvis (2019) lo relaciona con la baja presencia del Estado, deficiencias en la prestación de servicios públicos, infraestructura, salud y educación, los cuales repercuten en el bajo desarrollo económico en las regiones.

Al respecto, con el desarrollo de la política se viene realizando la transformación estructural de la institucionalidad del sector minero, acompañada de la expedición de una serie de normas para hacer frente a las exigencias que han surgido al respecto, donde es prioritario focalizar la atención en la problemática relacionada con el desarrollo de las comunidades, lo cual requiere un trabajo mancomunado entre la autoridad minera y las autoridades territoriales, acompañado de espacios para la participación ciudadana.

Planteamiento del Problema

En los últimos años, el desarrollo de proyectos mineros en los diferentes territorios se ha visto enmarcado por la conflictividad social. Galvis (2019) reconoce que este fenómeno es causado por la baja presencialidad del Estado y la insuficiencia en la prestación de servicios públicos domiciliarios (especialmente agua potable), infraestructura, salud y educación, lo que ocasiona la ausencia de oportunidades para el desarrollo económico de las regiones.

Es el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), medido por el DANE, el que permite identificar si las necesidades básicas de una población son cubiertas. Para el caso del presente estudio se realiza un comparativo entre el resultado de este indicador a nivel nacional y el promedio obtenido en cada uno de los componentes por los departamentos cuya actividad minera es más representativa (DAMR): Cesar, Córdoba, La Guajira, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Antioquia y Chocó.

Tabla 1

Indicador NBI nacional versus DAMR

INDICADOR	DAMR	RESULTADO NACIONAL
Proporción Personas NBI (%)	28,70%	14,13%
Proporción de Personas en miseria	10,24%	3,74%
Componente Vivienda	11,69%	5,31%
Componente Servicios	12,22%	3,58%
Componente de Hacinamiento	9,01%	4,06%
Componente Inasistencia	2,96%	1,91%
Componente Dependencia	7,66%	4,37%

Nota. Elaboración propia con datos del DANE (2019).

En la tabla 1 se puede identificar la brecha existente entre el resultado del indicador y de sus componentes a nivel nacional, en comparación con el promedio obtenido por los departamentos mencionados con anterioridad (DAMR).

El resultado anterior, supone un hecho inquietante, ya que como lo manifiestan Arango, Barón y Cuchibague (2019), desde que se promulgó la ley 141 de 1994 y hasta el 2012, la canalización de las regalías estaba priorizada en mayor porcentaje hacia los municipios donde se realiza la extracción de minerales y se podría asumir que aquellos departamentos con mayor actividad minera tendrían posibilidad de alcanzar mejores niveles de vida.

No obstante, con el desarrollo de las políticas mineras se viene realizando una transformación estructural desde la institucionalidad del sector minero para hacer frente a las exigencias que han surgido en un contexto cambiante como el actual. El documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018), evidencia que se ha considerado prioritario focalizar la atención en la problemática relacionada con el desarrollo de las comunidades, lo cual requiere un trabajo mancomunado entre la autoridad minera y las autoridades territoriales, y además, la promoción de espacios para la participación ciudadana. Es así como una de las estrategias que se ha planteado el Gobierno Nacional, está asociada con la coordinación de estrategias con la participación de las comunidades, compañías mineras y autoridades nacionales y locales para promover el desarrollo de las regiones.

Por lo anterior, se identifica que uno de los problemas más relevantes en el sector pudiera ser la deficiencia en la participación de las comunidades en el contexto que enmarca la acción de la actividad minera en Colombia, por lo que analizar la evolución de las políticas públicas del sector minero frente al relacionamiento con las comunidades en el periodo 2016-2019, en el cual

se han gestado cambios normativos fundamentales para el tema, resulta imperativo para resolver la pregunta de investigación: ¿Cómo ha sido la evolución de las políticas públicas del sector minero colombiano frente al relacionamiento con comunidades en el periodo 2016-2019?

Justificación

Colombia ha demostrado su liderazgo en América Latina en la extracción de minerales como el carbón y níquel, lo cual se ha venido realizando a gran escala principalmente en los departamentos de la costa caribe, predominando la pequeña y mediana minería en el resto del territorio nacional; sin embargo, es de aclararse que aunque esta extracción no ha sido ajena a los conflictos sociales, estos se han presentado con mayor frecuencia e impacto desde el periodo 2010 – 2012, en el que por iniciativa del Gobierno Nacional, se empezó a incentivar la exploración de metales preciosos y metales base, principalmente oro y cobre, lo cual atrajo la atención de compañías multinacionales interesadas en invertir en un negocio que proyectaba rendimientos positivos gracias al aumento en los precios internacionales de estos metales que, según datos del Banco Mundial (2020), en 2011 y 2012 alcanzaron su precio máximo histórico.

Lo anterior dio paso a lo que González (2019) llama un “modelo económico aperturista y extractivista” (p.88) y abrió camino a la insatisfacción de las comunidades que vieron en las protestas, una herramienta de presión y negociación con el Gobierno, motivadas especialmente por la defensa ambiental del territorio, de la minería informal, de los derechos de los trabajadores de las empresas del sector y el reconocimiento a los afectados por el desarrollo de proyectos (González, 2019).

Fue en ese momento cuando los mecanismos de participación ciudadana y herramientas constitucionales cobraron mayor fuerza y las comunidades insatisfechas vieron en la consulta popular una alternativa para detener el avance de proyectos mineros (Acosta y Martínez, 2019). Según datos del documento Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, entre el 2013 y el 2018 se gestaron cerca de 20 consultas populares de las cuales, para el momento de la emisión del documento, se encontraban en el siguiente estado: quince en

proceso, dos suspendidas y tres realizadas. Una de las más reconocidas, fue la realizada en el municipio de Cajamarca en el departamento del Tolima durante el 2017, en la que el 97% de los votantes eligió la opción de no ejecutar actividades de minería en la región según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2017).

A pesar de lo anterior, en octubre de 2018 la Corte Constitucional profirió la sentencia de unificación SU-095/18, en la que se plantea la obligación de establecer coordinación y concurrencia entre las autoridades territoriales y nacionales con el objetivo de concertar los usos del suelo y el subsuelo para la extracción de los recursos naturales no renovables en las regiones y además, aclaró que las consultas populares no son el medio idóneo para prohibir el desarrollo de actividades mineras en los municipios.

Como se ha evidenciado, los retos actuales en materia social son muy grandes; es necesario que la política pública del sector genere valor para el bienestar social de las comunidades en los territorios, si se proyecta que el sector minero continúe apalancando el desarrollo regional a través de factores como generación de empleos, encadenamientos productivos, dinamización de la economía regional, generación de tributos, además de las regalías y contraprestaciones económicas relacionadas con la actividad extractiva; en este contexto, analizar la evolución de las políticas públicas del sector minero frente al relacionamiento con las comunidades en el periodo 2016-2019, permitirá identificar la situación actual del sector frente a uno de los temas de mayor relevancia para el desarrollo de la actividad minera en el país.

Objetivos

Objetivo General

Analizar la evolución de las políticas públicas del sector minero frente al relacionamiento con las comunidades en Colombia, en el periodo de 2016-2019.

Objetivos Específicos

Describir el impacto de las políticas mineras en el desarrollo social de las regiones mineras en Colombia durante el periodo de 2016-2019.

Identificar los cambios normativos de mayor impacto asociados al relacionamiento con comunidades y la actividad minera en Colombia durante el periodo de 2016-2019.

Analizar el papel de las autoridades territoriales en el relacionamiento con las comunidades en Colombia durante el periodo 2016-2019.

Marco Conceptual y Teórico

Antecedentes y Estado del Arte

Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en el Sector Minero

Vintró y Comajuncosa (2010), afirman que durante mucho tiempo el aporte social de las compañías mineras consistía en algo meramente filantrópico y era visto más como obra de caridad que como una acción de responsabilidad con las comunidades locales que, aunque veían en la minería una fuente de desarrollo económico, eran conscientes de la amenaza que esta representaba para los recursos naturales. Estos mismos autores, reconocen que esto ha venido evolucionando por las condiciones de globalización de la economía, y además, enfatizan en que la RSE va más allá de cumplir con la legislación en cuanto a que se deben “integrar elementos sociales y medioambientales que, aunque no están contemplados en la legislación, responden a las expectativas de la sociedad con respecto a la empresa” (p.33).

En el sector de la minería, el concepto de RSE no dista mucho del de otros sectores, pero implica un auténtico compromiso ético debido al impacto y la controversia que desata esta labor en lo que tiene que ver con naturaleza y desarrollo de las regiones. Además de la definición sobre RSE en minería elaborada por Medina (2020) y que es presentada en el marco conceptual de esta investigación, es pertinente tomar otra definición interesante como la de Toledo (2019) quien afirma que la RSE es ante todo la toma ética de decisiones basadas en la realidad del contexto social y empresarial en el que se desenvuelven las compañías mineras; la RSE debe ir más allá del asistencialismo a las comunidades y de la rentabilidad misma.

Un asunto para tener en cuenta cuando se habla de RSE en minería, es la participación de todos los grupos de interés en el actuar de RSE de las empresas; no se trata de la labor que como iniciativa lleve a cabo una compañía por sí sola, se trata de una verdadera participación de todos

los actores (empresas, gobierno, consultores, ONG y comunidades) para una adecuada identificación de necesidades ambientales y sociales, lo cual permitiría generar un valor compartido con el que todos saldrían beneficiados y se reduzcan los conflictos (García y Chirivella, 2020).

Es pertinente mencionar que las acciones de RSE pueden analizarse desde dos perspectivas según Vintroy y Comajuncosa (2010): la primera (interna), consiste en todas aquellas gestiones que se llevan a cabo en beneficio de los trabajadores de la compañía en términos de seguridad social, estabilidad laboral, desarrollo profesional, etc., y en beneficio de los inversionistas, lo que se traduce principalmente en rentabilidad. Y la segunda (externa), corresponde a la articulación del actuar de la compañía con el gobierno, las autoridades, la sociedad, el cuidado del medio ambiente y el desarrollo de la comunidad. Para el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), la actividad minera que se lleve a cabo sin considerar las necesidades de la comunidad pone en riesgo la operación a corto y largo plazo y aumenta el riesgo de conflictos con los correspondientes efectos negativos.

Un ejercicio consciente de RSE inicia con el reconocimiento de la importancia de establecer relaciones fundamentadas en la confianza y el respeto con la comunidad. Es así como el ICMM (s.f) establece que entre las acciones de RSE más representativas están las siguientes:

- Actividades de desarrollo comunitario: son aquellas centradas en la viabilidad de las comunidades, con beneficios a plazo más largo que el del ciclo de vida del proyecto y que fortalecen a la comunidad a través de formación, empleo y educación.
- Actividades para el respeto por los derechos humanos: aunque las compañías mineras tienen la responsabilidad de velar por el respeto de los derechos humanos de las

comunidades sobre las que tienen influencia, esta acción se centra en seguir principios internacionales como los Principios Rectores de las Naciones Unidas que proporcionan una guía para reconocer y comunicar de qué manera cumplen con esta responsabilidad en el quehacer de su operación.

- **Actividades de inclusión:** las compañías deben acercarse a grupos que tradicionalmente pueden estar siendo excluidos de las decisiones como las mujeres y los jóvenes. Deben tener la capacidad de reconocer que aquellos que ostentan roles de liderazgo no necesariamente están representando los intereses de toda una comunidad.
- **Acciones para gestionar adecuadamente el reasentamiento:** cuando es necesario llevar a cabo el reasentamiento de una comunidad debido a un proyecto minero, la compañía minera debe acompañar a esa comunidad para que los efectos de este reasentamiento no afecten su calidad de vida y al contrario, vean en este cambio una oportunidad para el progreso.
- **Acciones de desarrollo económico:** si bien la actividad minera realiza una contribución importante a la economía nacional, es importante que las compañías no pierdan de vista la inversión a nivel local; la contribución a través de la generación de empleos directos e indirectos, el apoyo en el desarrollo de empresas surgidas a nivel local, inversión social y una adecuada gestión de los recursos a través de la transparencia y la buena gobernanza.
- **Acciones medioambientales:** hay muchas acciones encaminadas a recuperar y proteger los recursos naturales asociadas al cuidado del agua, cambio climático, gestión de desechos, etc. Sin embargo, no se profundizará en ellas en esta investigación debido a que el eje central de análisis está asociado al relacionamiento con comunidades.

Es innegable el impacto que tiene la minería en las regiones y sus comunidades; sin embargo, de las acciones de relacionamiento que emprendan las compañías este impacto puede ser positivo por el progreso y el beneficio social, o negativo si el actuar está orientado únicamente por objetivos de rentabilidad particular. Las relaciones de confianza son invaluable y un actuar responsable por parte de la compañía minera le permitirá consolidar su identidad corporativa y ser reconocida por su aporte en la sostenibilidad de una comunidad más que por el beneficio económico que haya obtenido (Sánchez, Vidal, Cuadra, Paredes, Márquez, Segovia y Lalupu, 2019).

Relacionamiento con Comunidades Visto con los Ojos de la Comunidad

Cuando se habla de relacionamiento con comunidades, es importante considerar la visión que estas tienen. Chaparro y Güiza (2020) indican que existe la percepción de que en Colombia

No se garantiza ni promueve el derecho a la participación ciudadana y no existen mecanismos que conduzcan a su respeto y protección y que, en efecto, permitan prevenir, mitigar y atender debidamente los impactos sociales, culturales, ambientales o económicos que pueden ocurrir con ocasión de las actividades mineras. (p.259)

Algunos estudios realizados, como el de García, De Miguel y Chirivella (2020), han concluido que a pesar de que las comunidades reconocen la labor que desempeñan las empresas mineras en cuando a educación, salud e infraestructura, hace falta que las empresas tengan más en cuenta la opinión de las comunidades de manera que las acciones que se emprendan estén más alineadas con sus prioridades. Así mismo, reclaman una mayor transparencia en cuanto a los análisis de impactos que tienen las operaciones mineras, para forjar relaciones basadas en la confianza.

En la actualidad, la actividad minera ha representado un desafío para las comunidades ya que esta ha ocasionado modificaciones sociales y políticas; lo que ha causado el surgimiento de formas de protesta social y movimientos para la defensa de los territorios y solución de conflictos sociales (Acosta y Martínez, 2019).

En el documento “La Minería Sin Control. Un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos” (2015), la Defensoría del Pueblo atribuye el descontento de las comunidades con la actividad minera a los siguientes factores, principalmente:

- La comunidad desea mantenerse en su territorio sin perder sus tradiciones. Los recursos generados de esta labor deben compartirse, ya que el sustento actualmente se deriva de esta actividad; actualmente en varias regiones del país las comunidades han sufrido un cambio en su vocación agropecuaria.
- El efecto ambiental de las actividades mineras que ha tenido como consecuencia disminución del “recurso íctico” (p.82) y la muerte de animales por consumir agua contaminada.
- Los requisitos para formalización de la actividad minera de los pequeños productores son difíciles de cumplir. En varias regiones las comunidades manifiestan que las normas no se ajustan a la realidad de estas y que los títulos mineros negados a las comunidades locales se han asignado a compañías o personas ajenas a ellas. Lo anterior, “ha generado confusiones y disputas entre los mineros de la comunidad y los titulares” (p.106).
- En algunos territorios, la presencia de actores armados ilegales, que ponen en riesgo la seguridad e integridad de la comunidad y que llevan a cabo actividades mineras con maquinaria pesada (lo cual es ajeno a la minería artesanal), con las que presuntamente se financian las actividades delictivas de dichos grupos.

- En las comunidades indígenas del Cauca, por ejemplo, consideran que la actividad minera genera desarraigo de la propiedad colectiva y privada, pérdida de control y autonomía territorial y violación de los derechos de los pueblos indígenas a la consulta previa.

Es importante resaltar que, en regiones como el departamento de Córdoba, las compañías mineras han tomado medidas para manejar el impacto de situaciones como aumento de la población foránea, incremento en el costo de vida, mayor necesidad de servicios y aumento del número de madres solteras; estas situaciones se consideran inherentes a este tipo de proyectos.

Para el momento en que se generó la publicación de la Defensoría del Pueblo en el 2015 mencionada al inicio de este apartado, las comunidades consideraban, que no había una política que incluyera todos los actores, ni una acción del Estado para tomar medidas frente a la afectación del medio ambiente, así como para generar oportunidades a las comunidad de las regiones que subsisten de la minería; sin embargo, en los últimos años el Estado ha atendido a los requerimientos de las movilizaciones sociales y de los otros mecanismos de participación ciudadana, a través de sentencias de carácter judicial y decisiones de la Corte Constitucional que están produciendo cambios institucionales y procedimentales en lo que tiene que ver con la gestión de títulos mineros y con la aplicación de los principios de coordinación y concurrencia (Chaparro y Güiza, 2020).

En conclusión, para analizar este tipo de relacionamiento y los conflictos que se han generado, es pertinente evocar la afirmación de González (2019):

Para explicar la creciente conflictividad asociada a la minería, es preciso reconocer las diferentes expresiones del conflicto por proyectos extractivos y sus diferenciales impactos; las diversas formas de interpretación de la afectación del territorio y su

transformación en objeto de disputa; la presencia de actores e intereses diversos en las luchas por la defensa, acceso y derecho al territorio; las particularidades del desarrollo local, las disputas entre actores de distintos sectores productivos y las tensiones entre distintos actores comprometidos con la agenda ambientalista. (p.90)

Vale resaltar que, en la actualidad, la Nación no desconoce la importancia de reconocer esta particularidad al establecer mecanismos de relacionamiento con las diferentes comunidades como se podrá apreciar en los análisis sucesivos; sin embargo, hay poblaciones que consideran que hay una marcada tendencia a relaciones de poder asimétricas y una profunda desigualdad social que no permite avanzar en la eliminación de la pobreza y la adecuada participación de las comunidades (González, 2019).

Relacionamiento con Comunidades Visto con los Ojos de la Nación

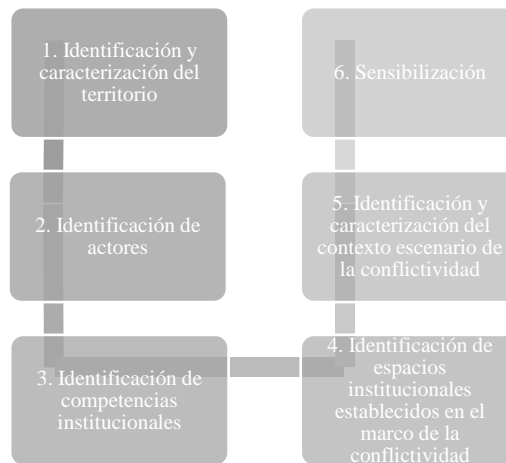
Para la Nación se ha convertido en un tema prioritario el fortalecimiento de las estrategias de relacionamiento; para Chaparro y Güiza (2020) existe una “progresiva ampliación de mecanismos de participación ciudadana durante las fases de planeación, implementación, desarrollo y operación en los proyectos mineros” (p.265) lo cual se evidencia, por ejemplo, por la existencia de objetivos estratégicos en el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022 del sector minero que enuncian directamente este aspecto; uno de ellos es “fortalecer la institucionalidad y la coordinación del sector minero-energético, ambiental y social a nivel nacional y territorial” (p.14) que se plantea llevar a cabo mediante instrumentos de coordinación y concurrencia, permitiendo la armonización de la relación entre el Estado, los territorios, el sector público y privado para de esta forma, hacerlos aliados en el desarrollo sectorial.

En la Cartilla Diálogo con Comunidades y Acceso a Territorio en el Marco de la Conflictividad, Galvis (2019) ilustra cómo el Ministerio de Minas y Energía concibe la

particularidad de cada región en cuanto a conflictividad, situación económica, contexto social, político y ambiental entre otros, para establecer estrategias que le permitan acceder al territorio desde su institucionalidad como entidad rectora del sector minero, con el fin de construir relaciones duraderas de mutuo beneficio entre las partes. Lo anterior, se realiza mediante el proceso que se ilustra en la Figura 1:

Figura 1

Proceso de relacionamiento con comunidades Ministerio de Minas y Energía



Nota. Elaboración propia con base en información extraída de la cartilla Diálogo con Comunidades y acceso a territorio en el marco de la conflictividad (2019).

Chaparro y Güiza (2020) hacen un análisis interesante sobre la visión que tiene la Nación en referencia al relacionamiento con comunidades. Para comenzar, vale mencionar que “desde la constitucionalidad y la política pública” (p.264) se han establecido mecanismos de participación ciudadana en el sector minero. En la actualidad existen tres instrumentos orientados a fortalecer este aspecto:

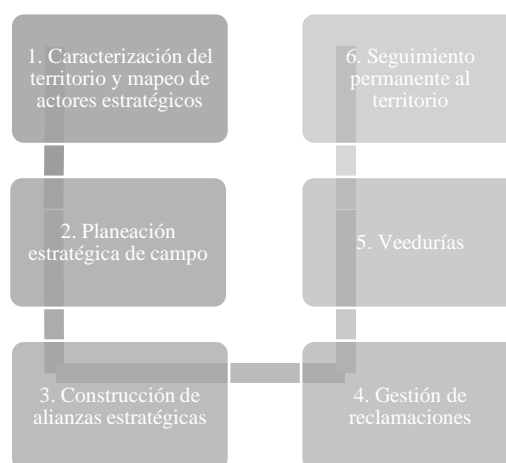
En primer lugar, está el Programa de Relacionamiento con el Territorio de la Agencia Nacional de Minería (ANM) cuyo objetivo principal es orientar, facilitar y construir la llegada de

los proyectos a los territorios. En segundo lugar, se encuentran los procedimientos y requisitos de participación en los Planes de Gestión Social; y en tercer lugar están los estándares y disposiciones en materia de derechos humanos y empresas, debida diligencia y conducta empresarial responsable.

El Programa de Relacionamiento con el Territorio de la ANM surge en atención a las sentencias C-123 de 2014 y C-389 de 2016 y se implementa en la fase anterior a la titulación minera, desarrollándose mediante líneas de acción como se ilustra en la Figura 2, que son coincidentes en gran medida con el planteamiento del Ministerio de Minas y Energía en el documento de Galvis (2019) y que se pueden apreciar en la figura 1. Para ello se han establecido dos procedimientos que guían el actuar de esta autoridad minera: el primero, relacionado con concertación y concurrencia con los alcaldes de los municipios, y el segundo, el correspondiente a las audiencias de participación de terceros; los cuales se implementan antes del otorgamiento del título minero (Chaparro y Güiza, 2020).

Figura 2

Líneas de acción programa de relacionamiento con el territorio de la ANM

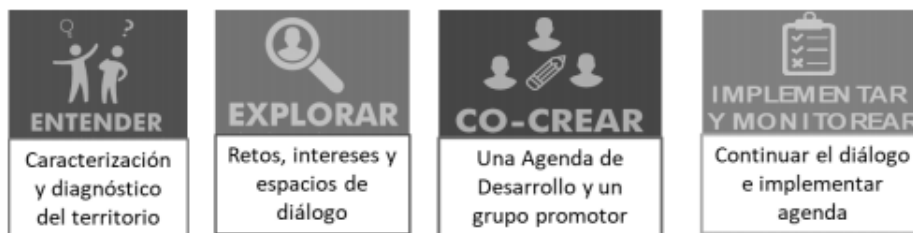


Nota. Elaboración propia con datos de Chaparro y Güiza (2020).

Otra importante iniciativa es la estrategia de Relacionamento Territorial del Sector Minero Energético “Todos Cabemos” del Ministerio de Minas y Energía (2018), que pretende promover el diálogo como el mejor mecanismo para alcanzar acuerdos con las comunidades y lograr la articulación, la cooperación y el trabajo en equipo coordinación de todos los actores, garantizando el derecho que tienen las comunidades de ejercer la participación y haciendo del sector un promotor importante de otras actividades productivas en los territorios. La metodología que se sigue en esta estrategia para orientar el diálogo se presenta en la Figura 3:

Figura 3

Fases que orientan el diálogo entre el sector minero y los diferentes actores territoriales



Nota. Recuperado del documento estrategia de relacionamiento territorial del sector minero energético “Todos Cabemos”, Ministerio de Minas y Energía (2018).

En la fase de *Entender*, se desarrollan múltiples actividades para obtener la información tales como entrevistas, encuestas y mapeo de datos; de esta manera es posible caracterizar el territorio y hacer un diagnóstico de su situación real. La fase de *Explorar* consiste en escuchar a la comunidad para conocer sus expectativas, sus preocupaciones, y experiencias y de esta manera poder *Co-crear* una agenda de desarrollo en la que se promueven diversos espacios de participación ciudadana de manera que se creen las condiciones para forjar confianza y establecer ejercicios de diálogo democrático y finalmente, la etapa de *Implementar y Monitorear*

en la que se implementa la agenda co-creada y se mantiene el diálogo (Ministerio de Minas y Energía, 2018).

Cualquier intento para forjar un relacionamiento con comunidades, sería infructífero si desde la esencia de las políticas públicas no se velara por el respeto de los derechos humanos. Es por ello que la Nación promueve el bienestar de las comunidades a través de la Política Sectorial en Derechos Humanos del Sector Minero- Energético (2018), cuyo propósito principal es “generar un marco de acción que permita al sector minero energético fortalecer su contribución en la prevención, promoción, protección y garantía de los Derechos Humanos, con enfoque diferencial” (p.12), la cual considera la promoción de espacios para mejorar la gestión del sector, la consolidación de las estrategias de solución de conflictos sociales en territorios impactados por los proyectos mineros a través del diálogo, la protección de comunidades especialmente vulnerables, la igualdad de género, la generación de oportunidades y disminución de la pobreza en los territorios mineros.

A pesar de lo anterior, durante este rastreo documental, se ha podido evidenciar que algunos sectores consideran que no hay coherencia entre el favorecimiento y la promoción del diálogo con las comunidades que plantean las autoridades y su actuar, que según González (2019) constituye un uso recurrente de la represión, lo cual ha llevado a la pérdida de confianza por parte de las comunidades y a la iniciativa por parte de estas, de tomar acciones ciudadanas por vía institucional para expresar su inconformidad por ver limitado su alcance debido al accionar gubernamental.

Relacionamiento con Comunidades Visto Desde los Ojos de la Empresa Minera

Para fortalecer la gestión de las empresas mineras, la Política en Derechos Humanos del Sector Minero Energético (Resolución 40796 de 2018), hace especial énfasis en la importancia

de la articulación de las acciones que lleva a cabo la Nación con el sector privado para el fortalecimiento de los procesos de diálogo, la generación de confianza, la efectividad de la inversión social en el territorio en el que se desarrollan las operaciones y el respeto por los derechos de la población; lo cual unido al llamado que hace la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) para la promoción de una gestión honesta y responsable de los recursos, redundará en el fortalecimiento de la gobernanza del sector extractivo colombiano.

No es desconocido que durante los últimos años el sector minero se ha fortalecido como un aportante de gran importancia a la economía ya que, entre otras cosas, ha mantenido el porcentaje de aportes al PIB, con un crecimiento positivo en las exportaciones y además, ha potencializado la inversión extranjera directa en un porcentaje mayor que otros sectores. Así mismo, las empresas del sector han incrementado su aporte de regalías, lo cual contribuye al desarrollo y progreso regional, siendo buena fuente de empleo para las comunidades impactadas por sus operaciones (Boza y Montoya, 2020).

Para hacer el análisis de cómo ven las compañías mineras de mayor tamaño y que a su vez cuentan con proyectos de interés nacional (PIN) el relacionamiento con comunidades, se realizó un rastreo en las páginas web de cada una de ellas. En esta comparación, es pertinente traer la afirmación de Arvizu-Armenta, Velázquez-Contreras (2019), en relación con el enfoque de cada una:

Cada una de las empresas mineras cuenta con prácticas guiadas por el enfoque de RSE identificadas con adjetivos diferentes dependiendo del discurso que se emplee para promoverlas, pero al final todos están dirigidos a las prácticas que cada empresa ha elaborado y ejercido en materia de RSE. (p.23)

Es importante aclarar que, aunque todas ellas cuentan con proyectos de gestión ambiental, para efectos de esta investigación se tendrá en cuenta únicamente la información de gestión social y comunidades.

Tabla 2

Cómo ven las empresas con proyectos de interés nacional – PIN, el relacionamiento con comunidades

Compañía	Enfoque del relacionamiento con comunidades	Áreas de trabajo con la comunidad
DRUMMOND LTD. COLOMBIA Zona de operación minera: departamento del Cesar	Para esta compañía el relacionamiento con las comunidades está basado en la confianza, el respeto y en la generación de espacios de comunicación para atender recomendaciones y preguntas de las poblaciones del área de influencia acerca del desarrollo de sus proyectos. La gestión de la compañía debe propender por el mejoramiento continuo de dichas relaciones.	-Procesos de reasentamiento -Educación -Patrimonio histórico y cultural -Salud y recreación -Servicio públicos, capacitaciones y mantenimiento de vías urbanas. -Proceso de paz y post conflicto.
Grupo PRODECO Zona de operación minera: departamento del Cesar	“Creemos que nuestras operaciones tienen un impacto positivo predominantemente en nuestras comunidades. Nuestro objetivo es construir relaciones duraderas con nuestros vecinos al identificar y abordar sus preocupaciones y contribuyendo a las actividades y programas destinados a mejorar su calidad de vida”. Mark McManus, Presidente del Grupo Prodeco Esta compañía basa su gestión en un enfoque de sostenibilidad fundamentado en generar valor compartido y conexiones entre progreso económico y social en las regiones donde operan.	-Educación para mantener la sostenibilidad de la región más allá del cierre de la mina. -Generación de ingresos mediante el crecimiento de las unidades de negocio y mejoramiento en empleabilidad. -Desarrollo de capital social: programa de fortalecimiento institucional, programa de fortalecimiento de grupos ciudadanos, proyecto de manejo de residuos sólidos, programa de redes de vida.

Compañía	Enfoque del relacionamiento con comunidades	Áreas de trabajo con la comunidad
	<p>En su enunciado, esta compañía manifiesta el respeto a la individualidad de las comunidades y territorios y la importancia de la transparencia en las comunicaciones, la gestión del desarrollo local y la vinculación de las comunidades en el trabajo y actividades de sus fundaciones.</p>	
<p>EL CERREJÓN Zona de operación minera: departamento de La Guajira</p>	<p>Esta compañía manifiesta su compromiso con el desarrollo y progreso de la región a través de iniciativas alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel mundial, así como a los planes implementados a nivel nacional, departamental y municipal. La inversión social se focaliza en atender las necesidades más sentidas de la región. La estrategia social busca mantener el relacionamiento y el diálogo permanente con los grupos de interés. En este enunciado la compañía hace referencia a la importancia de la identificación y gestión de los impactos, para lograr su prevención, mitigación y/o compensación.</p>	<p>-Fortalecimiento de capacidades. Corresponde al mejoramiento de las competencias de la gestión pública y los sistemas productivos comunitarios, además de fortalecer las empresas y proveedores locales para elevar el nivel de empleabilidad.</p> <p>- Desarrollo de proyectos estratégicos de alto impacto social y económico. Es la búsqueda de transformación de la región con iniciativas de alto impacto para promover el desarrollo de otros sectores económicos y construir futuro para la región.</p>
<p>MINEROS S.A. Zona de operación minera: departamento de Antioquia</p>	<p>Esta compañía enfoca su gestión en el desarrollo de los territorios donde realizan su actividad productiva buscando promover la generación de riqueza colectiva, inclusión social y consolidación de la democracia en el territorio. Para lograrlo, buscan actuar “dentro de un proceso participativo, organizado, planificado y concertado con los protagonistas naturales -sociedad y gobierno-, para que se utilicen de forma sostenible los recursos locales que permitan la</p>	<p>- Desarrollo Social: Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, a través del mejoramiento de la salud pública, la calidad de la educación, acceso a espacios de recreación y cultural.</p> <p>- Apoyar la gestión ante las autoridades competentes para la legalización de la tenencia de la tierra de las comunidades de las áreas de influencia.</p>

Compañía	Enfoque del relacionamiento con comunidades	Áreas de trabajo con la comunidad
	<p>generación de riqueza, oportunidades y bienestar social”. (Mineros S.A., 2020, párr.5)</p> <p>La compañía presenta el siguiente enunciado: “Interactuamos con los actores locales -sociedad y gobierno-, buscando colaborar sin interferir, apoyar sin suplantar al Estado en sus obligaciones, sin paternalismo, y propiciando acciones que favorezcan a la comunidad en general”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Busca contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas en servicios públicos, educación, la infraestructura social y la promoción del enfoque de género. - Fortalecimiento de la gobernabilidad local. - Fortalecer la gestión de las administraciones públicas. - Promover la participación y la organización social y comunitaria. - Fomentar la convivencia y la seguridad ciudadana. - Promover el respeto y protección de los Derechos Humanos.
<p>Gran Colombia Gold Zona de operación minera: departamentos de Antioquia y Caldas</p>	<p>La búsqueda de la competitividad de la región a través del desarrollo de proveedores locales. La promulgación de la buena ciudadanía en las regiones; la cultura de legalidad enmarcada por defender con amor sus raíces y los valores de su cultura e historia.</p> <p>La gestión está orientada a invertir en los aspectos económicos, ambientales y sociales de los entornos de operación. Generar una imagen ética y transparente; empoderar a la comunidad y la búsqueda continua de la sostenibilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Encadenamiento productivo de la pequeña minería. -Educación para el desarrollo / erradicación del trabajo infantil. -Infraestructura para el desarrollo. -Salud, bienestar y protección a la cultura. -Mujeres líderes y emprendedoras.

Nota. Elaboración propia con datos de las páginas web institucionales.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y Relacionamento con Comunidades en el Sector Minero

Según la Defensoría del Pueblo (2015), gracias al desarrollo minero y la expansión energética, la participación en el PIB de los sectores relacionados pasó del 9,7% en el cuatrienio 2006-2009 al 11,2% en el periodo 2010-2013; debido a la importancia estratégica del sector minero energético, manifestada en cifras tan representativas, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 continuó promoviendo el sector minero y consolidando su desarrollo. Según la Política Minera de 2016 (Resolución 40391 de 2016), son tres los ejes para fortalecer esta actividad: primero, la promoción en contextos internacionales; segundo, el fortalecimiento de la institucionalidad, lo cual implica ajustes a la normatividad y estructura, y tercero, el mejoramiento en la productividad y competitividad minera. Lo anterior, llevó a la creación de Distritos Mineros cuya infraestructura permitió la creación de talleres de participación social que permitieran el desarrollo de las comunidades impactadas por la actividad.

En cuanto al relacionamiento con comunidades, uno de los pilares de la política minera (2016) consistía en forjar legítima confianza; lo cual se define en el documento Política Minera de Colombia, bases para la minería del futuro como “Generar relación de mutua confianza entre el Gobierno, el sector productivo y las comunidades mineras” (p.18). Esta construcción de confianza, se trabajó mediante la creación de las Juntas para la Formalización, el programa “Hablando de Minería”, el fortalecimiento en la atención regional de la Agencia Nacional de Minería, actividades de acercamiento entre el Ministerio de Minas y Energía con las autoridades locales, regionales, la comunidad, para acompañar el desarrollo de los proyectos y la implementación del plan piloto del programa “Buenas Prácticas Sobre Derechos Humanos y Empresa en la Cadena del Carbón”, lo cual se realizó en el año 2015.

El Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un Nuevo País, propició el acercamiento con las comunidades con el ánimo de

reforzar la conciencia sociocultural del impacto que generan los operadores mineros, indistinto de su nivel de crecimiento, sobre los derechos humanos, prácticas anticorrupción, en procura de la generación de confianza hacia los grupos de interés, sumándose a las buenas prácticas e iniciativas de Naciones Unidas. (p.242)

Y con el propósito de incentivar la transparencia de la empresa privada, se llevó cabo la gestión para adherir a Colombia a la iniciativa EITI (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas).

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y Relacionamento con Comunidades en el Sector Minero

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (PND, 2019), constituye una herramienta para la construcción colectiva del país alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030, lo cual no es ajeno al sector minero. El “Pacto por los Recursos Minero-Energéticos para el Crecimiento Sostenible y la Expansión de Oportunidades” que es el apartado del PND que corresponde al sector minero-energético, presenta como uno de los principales desafíos para esta vigencia, el relacionamiento con comunidades, esto se vio evidenciado en las consultas populares que se realizaron en distintas regiones de Colombia causadas por factores tales como la ausencia sistemática de la institucionalidad minero-energética en los territorios, las tensiones que se generan en las regiones por los impactos socioambientales de la actividad minera, los costos socioambientales que recaen en los territorios por la actividad, entre otros.

El propósito de fomentar el “relacionamiento fluido” (p.775) con las regiones y entre entidades, puede analizarse desde el objetivo 1 para el Desarrollo Minero- Energético que dice lo siguiente: “Consolidar el sector minero-energético como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles” (p.782); en este sentido, el Gobierno busca fortalecer su relación con los territorios para que estos a su vez se conviertan en aliados del sector, lo cual se realiza mediante los principios de coordinación y concurrencia entre la Nación y los territorios cuya implementación está a cargo del Ministerio de Minas y Energía. Para la implementación de esta estrategia, es fundamental la construcción del diálogo entre los actores basado en información sólida y con enfoque territorial, que promueva el desarrollo del sector y en armonía con el medio ambiente y los usos del suelo (PND, 2019).

De otro lado, se promueve la participación ciudadana a través de diversos instrumentos, favoreciendo el acceso de la población a información sectorial “previa, permanente, transparente, clara y suficiente, al igual que herramientas de medición para el monitoreo y mejora de dicho relacionamiento” (p.782) generada por la institucionalidad minero-energética y ambiental, otros sectores y los mismos territorios (PND, 2019).

Además de lo anterior, las estrategias que plantea el pacto para el sector pretenden generar condiciones que aumenten su competitividad, la aplicación de estándares técnicos, ambientales y sociales y el fortalecimiento de la gestión del conocimiento del suelo y del subsuelo con el fin de promover el crecimiento de cadenas productivas que incrementen los ingresos nacionales y territoriales, generen empleo y mayor productividad.

Experiencias Latinoamericanas en el Relacionamiento con Comunidades

El relacionamiento con comunidades es un asunto que plantea grandes retos en diversas regiones del mundo, no solo en Colombia. En este apartado se realiza un análisis de algunos

casos latinoamericanos que pueden poner en evidencia la importancia de considerar a las comunidades dentro de los procesos estratégicos de relacionamiento ya que, de no hacerlo, se materializará con más fuerza la brecha entre las comunidades que defienden sus derechos y el medio ambiente de su región y las compañías que deben proteger sus intereses económicos (Arvizu-Armenta y Velázquez-Contreras, 2019).

México, Chile, Perú y Colombia concentran gran cantidad de las exportaciones de minerales en América Latina, por lo que los casos que aquí se presentan corresponden a estos países.

México. Arvizu-Armenta y Velázquez-Contreras (2019), presentan en su estudio, el caso de cuatro empresas cuyos proyectos de extracción de oro y cobre se están desarrollando en el estado de Sonora. En esta región el inconformismo de la población no está concentrado en la actividad minera en sí, ni en su crecimiento, sino en la ausencia de transparencia y en decisiones que no han tenido en cuenta los principios de la responsabilidad social empresarial o los acuerdos realizados con los diferentes actores. Para estos autores, la incorporación de principios de responsabilidad social empresarial no descarta conflictos sociales con las regiones ya que en varios casos las compañías no cuentan con procesos o procedimientos que vayan más allá de la legislación.

En Sonora se han presentado algunos de los conflictos sociales más relevantes de México, los cuales han estado relacionados con contaminación de agua o con la adquisición de suelo a bajos precios para poder acceder a los recursos minerales del subsuelo; sin embargo, se ha evidenciado que las compañías reconocen la participación ciudadana como uno de los cuatro ejes fundamentales en su actividad como empresas socialmente responsables. Los otros tres ejes se orientan hacia las buenas prácticas en salud, educación y cuidado del medio ambiente.

Entre las acciones que exponen Arvizu-Armenta y Velázquez-Contreras (2019), como parte de los programas de participación ciudadana de las empresas estudiadas, están las asociadas a la conformación de comités ciudadanos por los diferentes actores que se encargan de identificar los problemas y necesidades más recurrentes para trabajar en ellas; el apoyo a proyectos productivos; programas de mejoramiento de vivienda, entre otros; sin embargo, estas empresas reconocen que aunque incorporar mano de obra de las comunidades ha sido fundamental para la aceptación de las empresas en la región, el relacionamiento no ha sido un proceso sencillo ni siempre positivo.

Perú. La región de Cajamarca se ha visto afectada por profundos conflictos sociales asociados a la actividad minera cuyas consecuencias económicas han sido de alto impacto por sus componentes políticos, económicos, sociales y culturales (Vásquez, 2019).

El caso de la compañía minera Gold Fields tiene especial relevancia ya que se vio envuelta en un conflicto social grave en 2015, al ser considerada responsable de los problemas de salud que estaban sufriendo los habitantes de la región por causa del plomo en la sangre; sin embargo, el haber trabajado continuamente en la generación de mecanismos de relacionamiento estratégico con las comunidades del área de influencia directa del proyecto le permitió tener resultados favorables a la situación. Entre las acciones implementadas están: programas sociales de prevención y desarrollo y procedimientos de consulta y participación ciudadana que buscan construir relaciones de cooperación basadas en la confianza (Vásquez, 2019).

Para afrontar la situación mencionada anteriormente, la compañía desarrolló un plan para acercarse e integrarse directamente con la comunidad e incluir sus percepciones en los planes operativos, asegurándose de que todas las acciones sean identificadas, comprendidas e implementadas, dando respuesta directa a las inquietudes de la comunidad. Es así, como la

compañía mantuvo informada a la población e instó a las autoridades competentes para que realizaran las pruebas e investigaciones correspondientes. Los resultados de las pruebas médicas a la comunidad del área de influencia del proyecto minero dieron un resultado negativo para plomo en la sangre, lo cual generó confianza en la comunidad y fortaleció su reputación (Vásquez, 2019).

Caso contrario, es el expuesto por Málaga (2020), en referencia a un proyecto de gran trascendencia en la región de Arequipa, que se encuentra detenido por falta de aprobación social de la comunidad debido a la falta de confianza que hay en el relacionamiento entre población y empresa. El autor describe el contexto regional como enmarcado por la ausencia de políticas reales de responsabilidad social empresarial, lo que causa conflictos sociales por interpretaciones diferentes de la realidad, la falta de presencia del Estado en la región y altos niveles de pobreza.

Para Málaga (2020), uno de los problemas fundamentales fue el desconocimiento de la población y sus expectativas, sumado a que no se implementaron espacios de diálogo para forjar confianza y especialmente, para presentar el alcance del proyecto; el acercamiento se limitó a talleres informativos y audiencias públicas lo que desencadenó una serie de protestas con resultados muy negativos para todas las partes, incluyendo pérdida de vidas humanas.

Ecuador. Zapata y Paqui (2020), realizaron un estudio para analizar la percepción de las comunidades de un proyecto minero ubicado en la región de Tundayme. La conclusión es que la compañía que lidera este proyecto no cumple con su compromiso de responsabilidad social, pues no ha implementado acciones suficientes asociadas a la dotación de servicios públicos, proyectos de educación y salud, pero sí ha realizado inversiones importantes en infraestructura vial, lo cual favorece en primera medida a la misma empresa. Llama la atención esta conclusión, ya que cuando se ha indagado a la población por asuntos como empleo, emprendimientos,

infraestructura, prevención y manejo de enfermedades hay una percepción positiva, pero la población presenta percepciones negativas a aspectos que la compañía ha estado trabajando. Los investigadores sugieren que esto puede estar ocurriendo por la información que transmite la empresa en las campañas que lleva a cabo, las cuales pueden estar orientadas a reducir la oposición.

Los casos anteriormente mencionados, llevan a pensar que aun cuando el marco legal está definido para la operación minera, es fundamental que las compañías establezcan buenas prácticas de relacionamiento con comunidades como parte de su esencia corporativa y como una actividad de interés auténtico para el desarrollo de la región; pues si se limita al mero cumplimiento de la legislación podría ser factible por un tiempo su operación, pero minará la confianza de la población lo cual pudiera llegar a ser irrecuperable.

Marco Conceptual

Los siguientes conceptos son fundamentales en el desarrollo de la presente investigación; los primeros se encuentran definidos en el Glosario Técnico Minero elaborado por el Ministerio de Minas y Energía en el año 2003:

Autoridad minera: entidad a cargo de la administración de los recursos mineros del país, con funciones relacionadas con titulación y registro, fomento y asistencia técnica, fiscalización a los títulos mineros, además de la promoción de la industria minera nacional, recaudo y distribución de regalías y contraprestaciones económicas. En la actualidad la función la ejerce la Agencia Nacional de Minería, y por delegación en el departamento de Antioquia, la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia.

Barequeo: actividad relacionada con el lavado de arenas para separar y recolectar los metales preciosos presentes en las arenas de los ríos, sin el uso de medios mecánicos; también se refiere a la extracción de piedras preciosas y semipreciosas en las mismas condiciones.

Ciclo minero: se refiere a las fases en el desarrollo de los proyectos mineros. Iniciando con la fase de exploración, seguida por la fase de construcción y montaje, pasando por la etapa de explotación y finalmente por la etapa de cierre y abandono de mina.

Comunidad étnica: grupos de personas con ciertos rasgos culturales, relacionados principalmente con sus rasgos físicos, origen o nación, idioma y creencias religiosas que conforman una sociedad.

Comunidades negras: grupo de personas de ascendencia afrocolombiana con tradiciones y costumbres que las distinguen de los demás grupos étnicos.

Contrato de concesión: contratos administrativos entre la Autoridad Minera en representación del Estado y una persona natural o jurídica, para desarrollar por su cuenta y riesgo las actividades del ciclo minero para la extracción de minerales en una zona específica, acorde con la normatividad vigente al momento de su firma.

Minería: actividades relacionadas con la extracción de minerales de forma subterránea o a cielo abierto en la corteza terrestre.

Minería de subsistencia: actividad de extracción de minerales mediante métodos manuales desarrollada por una comunidades o grupo de personas para generar ingresos que les permita subsistir.

Minería ilegal: actividad de extracción de minerales desarrollada de forma ilícita al no contar con título minero o por desarrollar la actividad fuera del área otorgada en el título minero.

Minería legal: actividad amparada en un título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, que otorga el derecho a explorar y explotar minerales de propiedad nacional en el suelo y el subsuelo dentro del área otorgada.

Regalías: es la compensación pagada por el explotador minero por la extracción de recursos no renovables propiedad de la Nación, que corresponde a un porcentaje del valor de los minerales extraídos.

Título minero: acto administrativo que otorga el derecho a explorar y explotar minerales propiedad de la Nación en el suelo y subsuelo de área determinada.

Los siguientes conceptos cuentan con otras fuentes, relacionadas principalmente con la institucionalidad colombiana:

Audiencia y participación de terceros: en aplicación del artículo 259 del Código de Minas, la autoridad minera crea espacios para asegurar la participación de las comunidades en el proceso previo a la titulación minera, en los cuales las comunidades y público en general pueden ser escuchados respecto a los argumentos e inquietudes sobre la titulación minera en su territorio y resolver las dudas al respecto (de Minería, 2017).

Coordinación: armonización de funciones entre diferentes autoridades del Estado relacionadas con competencias concurrentes, para el desarrollo de los objetivos estatales; específicamente la concertación de la autoridad minera con las autoridades municipales para armonizar el ordenamiento del suelo con las diferentes actividades productivas, incluyendo la minera, para incorporar el componente minero de manera concertada en los instrumentos de ordenamiento territorial (de Minería, 2017).

Concurrencia: la Corte Constitucional en las Sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016, la relaciona con los diferentes fines del Estado que requieren de la intervención de diferentes

autoridades tanto a nivel nacional como territorial, involucrando los diferentes niveles de la administración pública para llevarlos a cabo.

Conflicto social: Vásquez (2019) define los conflictos sociales como un proceso complejo en el cual los sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia.

Mecanismos de participación ciudadana: la Constitución Política colombiana en sus artículos 103 y 105 establece diferentes mecanismos de participación ciudadana dentro de los que se destaca el plebiscito, el referendo y la consulta popular, con el fin de que los ciudadanos cuenten con diferentes mecanismos de representación en las diferentes instancias de la gestión pública.

Participación ciudadana: Aguirre (2014) la define como el:

conjunto de interacciones con el Estado que tienen el propósito de generar transformaciones para incidir en el diseño, la definición y la programación de las políticas públicas. Estas pueden abarcar desde la legitimación y la legalización de nuevos derechos positivos, pasando por el establecimiento de mecanismos para organizar la vida democrática, hasta la planeación de programas y su ejecución. (p.213)

Política minera: la política minera de Colombia 2016 traza los lineamientos estratégicos que orientan las acciones emprendidas desde la institucionalidad minera para que la actividad contribuya al desarrollo regional apoyado en el diálogo entre los diferentes actores y la aplicación y fomento de buenas prácticas.

Política pública: según publicación de la Procuraduría General de la Nación (Torres y Santander, 2013):

la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes. (p.56)

Planes de gestión social: instrumento de gestión integral incluido en los contratos de concesión minera, en el que se consolidan las actividades, proyectos y programas a desarrollar por parte del titular minero para potenciar las oportunidades de construcción social y mitigar los riesgos de conflictividad social en el área de influencia del proyecto minero (de Minería, 2020).

Proyectos de interés nacional - PIN: son proyectos considerados por la autoridad minera como estratégicos para el país, algunos de los cuales generan gran parte de las exportaciones mineras, empleos del sector y cerca del 90% de las regalías y contraprestaciones económicas mineras. La Agencia Nacional de Minería mediante Resolución VSC No. 000204 del 15 de marzo de 2018, declaró como proyectos PIN 45 títulos mineros relacionados con carbón, metales preciosos, caliza, hierro, sal, cobre, piedras preciosas y materiales de construcción.

Relacionamiento con comunidades: según el Ministerio de Minas y Energía (2018), implica la realización e implementación de lineamientos técnicos, estratégicos y metodológicos para facilitar el diálogo entre el sector minero-energético y las comunidades, partiendo de un enfoque diferencial que incluya métodos de planeación territorial y la participación activa entre las entidades gubernamentales de nivel nacional y territoriales, actores privados, organizaciones sociales, líderes sociales y comunitarios; con visión de desarrollo territorial a partir del análisis del contexto y conflictos en las regiones que permitan articular la política pública con elementos técnicos, jurídicos y de responsabilidad social empresarial, entre otros.

Responsabilidad social empresarial: Medina (2020) define la RSE en minería como una estrategia corporativa que permite a una organización obtener rentabilidad con el compromiso de adoptar medidas que conduzcan a cumplir con expectativas que trascienden lo económico, asumiendo la responsabilidad de las acciones sociales y ambientales que generan impacto en la comunidad.

Diseño Metodológico

Metodología

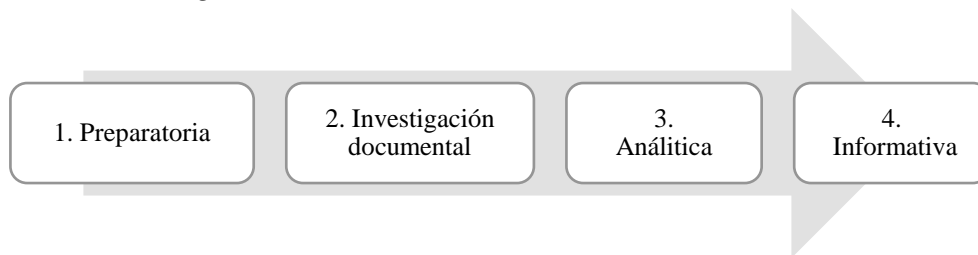
Esta investigación se desarrolla mediante el enfoque cualitativo y tiene como propósito comprender y analizar la evolución de las políticas públicas del sector minero frente al relacionamiento con las comunidades en Colombia, en el periodo de 2016-2019.

La metodología del enfoque cualitativo se cimenta en la búsqueda, exploración y descripción para obtener a una perspectiva teórica, de tal manera que, al recopilar la información relacionada, se analiza, para llegar conclusiones que permitan alcanzar cierto grado de conocimiento del fenómeno estudiado (Hernández Sampieri, 2010).

Método

Baena (2014) define el método como la guía que permite alcanzar los resultados de la investigación, ya que facilita el proceso que se debe seguir, así las normas y las operaciones para ello.

Para el desarrollo de la presente investigación, se ha seguido el método propuesto por Flores, Gómez y Jiménez (1999), el, cual consta de cuatro fases y haciendo una modificación a lo que ellos llaman “trabajo de campo” (p.63) por “investigación documental” ya que esta es la técnica seleccionada. Esta técnica consiste en la recopilación de información documentada relacionada con el tema de estudio que para este caso es el compendio de políticas públicas asociadas al relacionamiento con comunidades y que fueron promulgadas durante los años 2016 a 2019.

Figura 4*Método de la investigación*

Nota. Construcción propia basada en Flores, Gómez y Jiménez, 1999.

En la fase Preparatoria, que es la primera, se pasa por dos etapas: la reflexiva y la del diseño. La etapa reflexiva se fundamenta en la experiencia del investigador, lo cual le permite identificar el tema de interés y los objetivos que persigue con el estudio (Flores, Gómez y Jiménez, 1999). En este caso, el tema de investigación surge por el interés de identificar si las políticas públicas que se han planteado para el sector minero durante el periodo de tiempo propuesto, han promovido el relacionamiento con comunidades ya que se ha podido evidenciar la importancia de que las acciones de las compañías mineras vayan más allá de la responsabilidad social y se traduzcan en un auténtico interés por el bienestar de las poblaciones a quienes la labor minera impacta de manera directa en las áreas de influencia de los proyectos mineros. El resultado de esta etapa fue la construcción del estado del arte y marco teórico y conceptual, los cuales serán referentes a lo largo de esta investigación (Flores, Gómez y Jiménez, 1999).

En cuanto a la etapa del diseño, es aquella en la que se determina qué tipo de información es pertinente para la investigación; así mismo, en este momento en el que se establece el proceso metodológico, se define cómo se realizará el análisis de los datos (Flores, Gómez y Jiménez, 1999).

La segunda fase, corresponde a la investigación documental. Como lo indica Baena (2014), corresponde a la selección de información. Para la construcción del estado del arte y del marco teórico y conceptual se realizó, primero, mediante la búsqueda de publicaciones académicas indexadas o no, artículos, trabajos de investigación, tesis y documentos oficiales; las fuentes fueron bases de datos académicas y científicas, páginas web de compañías mineras y entidades gubernamentales. Los criterios de búsqueda utilizados fueron “relacionamiento con comunidades minería”, “relacionamiento minería”, “responsabilidad social minería”, “legislación minería”. Después de un proceso de depuración se seleccionó la información más apropiada al objetivo, lo cual fue fundamental para identificar la legislación pertinente al tema de estudio; esta última se registró en la Tabla 3:

Tabla 3

Legislación asociada al relacionamiento con comunidades

Norma	Fecha	Expedida por	Concepto
Ley 2056 del 2020	30/09/2020	Congreso de Colombia	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.
Resolución 406 de 2019	28/06/2019	Agencia Nacional de Minería	Términos de referencia para la construcción de los planes de gestión social.
Ley 1955 de 2019	25/05/2019	Congreso de Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. (Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades).
Sentencia C-053 de 2019	13/02/2019	Corte Constitucional de Colombia	Declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.” (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.)

Norma	Fecha	Expedida por	Concepto
Sentencia T-342 de 2019	30/07/2019	Corte Constitucional de Colombia	Señaló que los entes territoriales no pueden vetar las actividades extractivas de forma unilateral a través de mecanismos tales como los acuerdos municipales y los instrumentos de ordenamiento territorial, sin recurrir a lo establecido en la sentencia de unificación SU-095 de 2018, en la que se indica la aplicación de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia entre la autoridad minera y las autoridades municipales.
Sentencia SU-095 de 2018	11/10/2018	Corte Constitucional de Colombia	Eliminó la norma que permitía a los entes territoriales adelantar consultas populares para definir el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo que modificaran el uso del suelo. Ordenó al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería mantener y fortalecer los programas y proyectos que fortalezcan el diálogo, la comunicación y la información con las entidades territoriales y sus autoridades locales con el fin de aplicar los principios de coordinación y concurrencia e información suficiente; también ordenó al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería, a la Unidad de Planeación Minero Energética y al Servicio Geológico Colombiano, que en la política pública de los sectores de hidrocarburos y de minería, así como en los contratos de concesión se robustezcan las estrategias y cláusulas contractuales de participación ciudadana, información, coordinación de acciones sociales y de inversiones sociales con entidades públicas y exijan así a las empresas del sector minero energético que respeten los derechos humanos, realicen acciones de debida diligencia para la gestión de los riesgos ambientales y sociales con ocasión de las operaciones de sus actividades y amplíen espacios de información con los alcaldes de los municipios donde operan.
Resolución 40796	1/08/2018	Ministerio de Minas y energía	Por medio de la cual se adopta la Política de Derechos Humanos del Sector Minero Energético.

Norma	Fecha	Expedida por	Concepto
Resolución 318 de 2018	20/06/2018	Agencia Nacional de Minería	Términos de referencia para la construcción de los planes de gestión social.
Resolución 394 de 2017	14/07/2017	Agencia Nacional de Minería	Estableció y adoptó la minuta de contrato único de concesión minera, que en la cláusula séptima en el numeral 7,15 señaló la obligación del concesionario de presentar a la autoridad minera un plan de gestión social.
Sentencia SU-133 de 2017	28/02/2017	Corte Constitucional de Colombia	Se ampara el derecho fundamental de los habitantes del municipio de Marmato y el de los mineros tradicionales del municipio a participar en el proceso mediante el cual identificarán los impactos que se derivaron de la autorización de las cesiones de los derechos mineros emanados del título CHG-081 y la adopción de las medidas encaminadas a salvaguardar su derecho a ejecutar labores de exploración y explotación minera en la parte alta del cerro El Burro, para garantizar su subsistencia, a través de emprendimientos autónomos de pequeña minería. Así mismo, se ampara el derecho fundamental de la comunidad indígena Cartama y de las comunidades negras asentadas en Marmato a ser consultadas, de manera previa, libre e informada, sobre el impacto de autorizar dichas cesiones y los derechos a la libertad de oficio, al trabajo y al mínimo vital de quienes ejercen labores de minería tradicional en la parte alta del cerro El Burro.
Resolución 708 de 2016	29/08/2016	Agencia Nacional de Minería	Criterios para la elaboración, evaluación y ejecución de los planes de gestión social
Sentencia C-273 de 2016	25/05/2016	Corte Constitucional de Colombia	Declara inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.” (Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial.

Norma	Fecha	Expedida por	Concepto
Sentencia C-259 de 2016	18/05/2016	Corte Constitucional de Colombia	Declara exequible la expresión “Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código” consagrada en el artículo 165 de la Ley 685 de 2001 (legalización de títulos de inscripción en el registro minero nacional).
Resolución 40391	20/04/2016	Ministerio de Minas y energía	Por la cual se adopta la Política Minera Nacional, fundamenta en los pilares: seguridad jurídica, condiciones competitivas, confianza legítima, infraestructura, información e institucionalidad minera fortalecida y eficiente.
Sentencia C-035 de 2016	8/02/2016	Corte Constitucional de Colombia	La autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, si la autoridad competente definió las áreas de reserva minera con anterioridad a la presente sentencia, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera y la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial. (Áreas de reserva estratégica mineras y áreas de reserva para el desarrollo minero según plan de desarrollo 2014-2018). Declara exequible el inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, siempre que se entienda que si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el Instituto Alexander von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo. (Relacionado

Norma	Fecha	Expedida por	Concepto
			con la explotación de recursos cerca de paramos, así como la prohibición de entregar títulos mineros en las áreas delimitadas como páramos).
Sentencia C-389 de 2016	3/02/2016	Corte Constitucional de Colombia	La autoridad minera deberá verificar mínimos de idoneidad laboral y ambiental, antes de entregar un título minero, en atención a la naturaleza de la concesión solicitada, y con base en criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería, y extensión de los proyectos, así como establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana, sin perjuicio de la especial de los grupos étnicamente diferenciados. El derecho de prelación por parte de las comunidades étnicas o afrocolombianas, no constituye justificación alguna para omitir la aplicación del derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado, cuando la afectación sea intensa por el desplazamiento de una comunidad, por amenaza de extinción física o cultural, o por el uso de materiales peligrosos en sus tierras y territorios.
Ley 1753 de 2015	9/06/2015	Congreso de Colombia	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 “Todos por un nuevo país”. El artículo 22 señaló que los contratos de concesión suscritos por la Autoridad Minera Nacional deberían incluir la obligación del concesionario de elaborar y ejecutar planes y mecanismos de participación ciudadana en el sector minero.

Nota. Elaboración propia con datos sobre normatividad asociada al relacionamiento con comunidades, recuperados de las páginas web institucionales.

Para Flores, Gómez y Jiménez (1999), en esta etapa es importante hacer tablas y esquemas, ya que esto permite tener una mayor comprensión del contexto. Paso seguido y con ayuda del software QDA Miner Lite, especializado en el análisis de datos cualitativos, se procedió a hacer el análisis de las políticas públicas seleccionadas.

La fase analítica, se va desarrollando en simultánea con la de investigación documental y tiene como propósito reducir los datos, disponerlos y transformarlos, obtener resultados y sacar conclusiones (Flores, Gómez y Jiménez, 1999); para los autores, estas operaciones concretas no necesariamente se desarrollan consecutivamente, se pueden desarrollar al mismo tiempo lo cual depende de la naturaleza de la investigación.

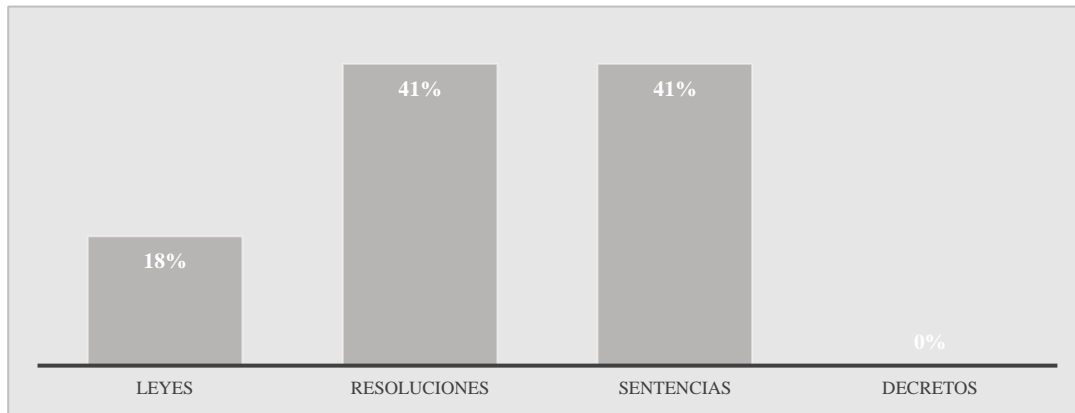
La última fase es la informativa y corresponde al momento en el que se comunican los resultados de la investigación, lo cual le permite al investigador alcanzar una mayor comprensión del asunto de estudio, gracias a los datos obtenidos (Flores, Gómez y Jiménez, 1999).

Hallazgos y Resultados

Para la labor de análisis, se seleccionaron un total de 17 documentos, los cuales están distribuidos de la siguiente manera, en la Figura 5:

Figura 5

Tipo de legislación.



Nota. Elaboración propia.

Llama la atención que haya pocas leyes que hagan algún tipo de referencia al relacionamiento con comunidades (18%); sin embargo, se resalta que estas leyes están acompañadas por resoluciones emitidas por la institucionalidad minera que en Colombia está encabezada por el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, así como por sentencias de la Corte Constitucional. El año 2016 es en el que más legislación se ha emitido para el beneficio de las comunidades impactadas por la actividad minera; estando entre las de mayor relevancia la Resolución 4391 del 20 de abril (Ministerio de Minas y Energía, 2016) por la cual se adopta la Política Minera Nacional, la cual se fundamenta en los pilares: seguridad jurídica, condiciones competitivas, confianza legítima, infraestructura, información e institucionalidad minera fortalecida y eficiente, y la Resolución 708 del 29 de agosto de 2016

(Agencia Nacional de Minería), que es en la que se establecen criterios para la elaboración, evaluación y ejecución de los planes de gestión social.

Definición de Categorías de Análisis

Posterior a la selección de la legislación relacionada, se procedió a identificar las categorías para el desarrollo de la investigación. Se definieron tres, las cuales están asociadas a los objetivos trazados para la investigación:

1. Impacto de las políticas mineras en el desarrollo social de las regiones.
2. Papel de las autoridades territoriales en el relacionamiento.
3. Impacto de las políticas públicas en el relacionamiento con comunidades.

Para facilitar el proceso de análisis, a cada una de estas categorías se le asignaron códigos relacionados en la Tabla 4:

Tabla 4

Categorías y códigos de análisis

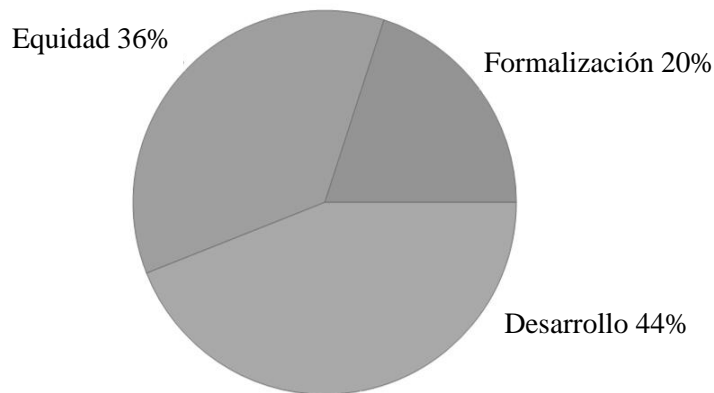
Categoría	Códigos de Análisis
1. Impacto de las políticas mineras en el desarrollo social de las regiones.	- Formalización - Equidad - Desarrollo
2. Papel de las autoridades territoriales en el relacionamiento	- Autoridades (¿quiénes son?) - Responsabilidades (¿cuáles son?)
3. Impacto de las políticas públicas en el relacionamiento con comunidades	- Participación - Diálogo

Nota. Elaboración propia.

Al hacer un análisis por categoría y códigos se encuentra lo siguiente:

Categoría 1 Impacto de las Políticas Mineras en el Desarrollo Social de las Regiones**Figura 6**

Categoría 1 - Impacto de las políticas mineras en el desarrollo social de las regiones



Nota. Elaboración propia.

El análisis de la categoría 1 (Impacto de las políticas mineras en el desarrollo social de las regiones) arroja como resultado que en las políticas públicas que se han promulgado durante el periodo de estudio, el 44% ha tenido componentes que propenden por el desarrollo, el 36% por la equidad y el 20% por la formalización.

En referencia al *desarrollo*, hay varios aspectos para resaltar, que indican que se ha procurado generar políticas públicas para propiciar el desarrollo de las regiones ubicadas en el área de influencia de la actividad minera:

En primer lugar, en la nueva ley de regalías (Ley 2056 de 2020), se ha reconocido la importancia de promover el desarrollo y competitividad de las regiones, así como de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, del Pueblo Rrom o Gitano y de los Pueblos y Comunidades Indígenas. En esta nueva ley, se ha redefinido la distribución de las regalías, asignando porcentajes a asuntos no considerados anteriormente como la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha contra la deforestación; así mismo, se duplicó el

porcentaje asignado a las áreas productoras que pasó del 11% al 25% y se mantuvo el 34% destinado a proyectos de impacto regional considerando criterios de población, pobreza y desempleo.

De otro lado, el otorgamiento de títulos mineros a compañías que demuestren la capacidad para el desarrollo de la actividad (Ley 1753 de 2015), de manera que el ejercicio de esta actividad pueda llevarse a cabo bajo condiciones de higiene y seguridad pertinentes, garantizando una extracción de recursos más segura y eficiente. Esta misma ley, indica que las compañías mineras deben elaborar y ejecutar planes de gestión social, cuyas actividades, programas y proyectos estén acordes con su capacidad económica y técnica; además deberán considerar los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional (Resolución 318 de 2018) con el propósito de propiciar oportunidades para el progreso de las áreas de influencia de los proyectos mineros (Resolución 708 de 2016).

La sentencia SU-095 de 2018, menciona en gran parte de su contenido aspectos correspondientes a la sostenibilidad como pilar para mantener en equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental. Así mismo, reconoce que el impacto de no ejercer actividades mineras tiene una afectación negativa para el desarrollo regional en cuanto a la generación de empleo, encadenamientos productivos y de servicios, regalías directas y satisfacción de necesidades básicas.

En definitiva, la normatividad generada durante el periodo de estudio, ha demostrado que, si bien hay un reconocimiento del sector minero como generador del desarrollo regional, es importante contar con políticas públicas para que se implementen acciones concretas para la construcción de paz, se impulsen procesos de gestión social y se aprovechen de mejor manera las

capacidades de las compañías mineras para fortalecer la sostenibilidad económica y la reducción de la pobreza (Resoluciones 40391 de 2016, 40796 de 2018 y 318 de 2018).

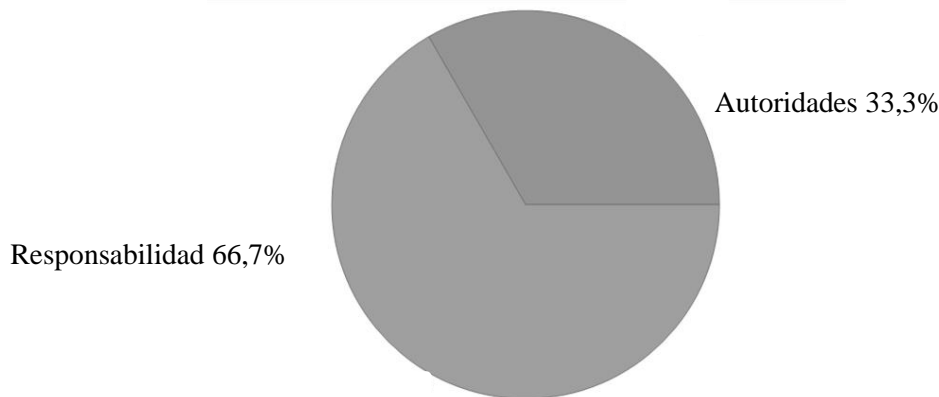
Otro aspecto para resaltar como parte de la categoría 1, es el referente a *Equidad*. El 36,6% de la normatividad consultada hace referencia de alguna manera a este asunto. La ley de regalías (Ley 2056 de 2020), por ejemplo, tiene como uno de sus objetivos principales “Implementar mecanismos que hagan efectiva la inclusión, igualdad, equidad, participación y desarrollo integral de las Comunidades” (p.2); y es así, como en la práctica no sólo se han destinado rubros en un alto porcentaje para las regiones en cuyo territorio se realice explotación de recursos naturales no renovables, sino también para las regiones más pobres del país.

Como resultado de la necesidad de establecer estrategias para hacer más ordenado, incluyente, legítimo y competitivo al sector minero, fue creada en el año 2016 la Política Minera Nacional (Resolución 40391 de 2016) y en lo sucesivo, han sido varias las sentencias y resoluciones, en las que se habla del respeto tanto por la normatividad ambiental, como por las condiciones de vida de las poblaciones y su contexto cultural, físico y social y la gestión que se debe realizar para propender por la sostenibilidad fiscal, ambiental, social y equidad para la población (Sentencias C-389-16 y SU 095-18) ubicada en el área de influencia de los proyectos mineros. Vale mencionar que el llamado a la equidad contempla los pueblos indígenas, tribales en general, comunidades étnicamente diferenciadas o diversas y su derecho a conservar su identidad (Sentencia SU-133 -17). Adicionalmente, la resolución 40796 (2018) del Ministerio de Minas y Energía hace referencia a la “Política de Derechos Humanos del Sector Minero Energético”, la cual genera el marco de actuación para el fortalecimiento y la protección de los derechos humanos, y que contiene elementos tales como el enfoque diferencial y de género, haciéndola “multicultural e incluyente” (p.11) buscando la equidad en las regiones.

También es relevante analizar la *formalización* como parte del aporte de las políticas públicas del sector para el desarrollo de las regiones. Si bien la Política Nacional para la Formalización Minera se adoptó bajo la Resolución 90719 de 2014, la Política Minera de Colombia (Resolución 40391 de 2016) ha orientado los esfuerzos para que las comunidades mineras que han ejercido actividades a pequeña escala formalicen su operación técnica, laboral empresarial y ambiental a través de la obtención de un título minero. En la actualidad, la Agencia Nacional de Minería, es el ente encargado de apoyar los procesos de formalización dirigidos por el Ministerio de Minas y Energía, con programas de fomento, asistencia técnica, acompañamiento a través del Grupo Socioambiental y demás actividades inherentes al seguimiento y control a los títulos mineros.

La ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, establece cuáles son los diferentes “mecanismos para el trabajo bajo al amparo de un título minero” (artículo 19, p.8), las áreas de reserva para el desarrollo de actividades mineras (artículo 20) y la clasificación de la minería (subsistencia, pequeña, mediana y grande) con el fin de establecer los requisitos para una adecuada formalización.

De otro lado, la sentencia SU 133 de 2017, hace referencia al impacto que tiene para las regiones en sus diferentes dinámicas cualquier actividad asociada a la titularidad de los derechos mineros; una baja formalización, trae consigo impactos negativos como bajos niveles de competitividad, productividad y desarrollo (Resolución 40391 de 2016).

Categoría 2 Papel de las Autoridades Territoriales en el Relacionamiento**Figura 7***Categoría 2 - Papel de las autoridades territoriales en el relacionamiento*

Nota. Elaboración propia.

La segunda categoría analizada, y no menos importante que la anterior es la correspondiente a las *autoridades*. Aunque en principio se consideró suficiente con la identificación de dicho papel a través de las responsabilidades definidas en la ley, durante el proceso de identificó la necesidad de tener un poco más de claridad sobre cuáles son las autoridades territoriales llamadas a velar por el cumplimiento de las políticas públicas del sector, especialmente las relacionadas con el relacionamiento con comunidades. En el 33,3% de las políticas públicas analizadas se hace mención a las autoridades del sector, sin embargo, no en pocos casos se menciona “la autoridad minera” pero no hace referencia a la entidad exacta. Esto puede deberse a que a lo largo de la historia han sido varias las entidades que han cumplido con este rol en el país, como Ecominas, Carbocol, Ecocarbón, Mineralco, Minercol, Gobernaciones delegadas, Ingeominas y finalmente la Agencia Nacional de Minería, de hecho, la Resolución 40391 de 2016, reconoce que el país ha sufrido varios cambios en cuando a regularización y administración del recurso minero con el objetivo de fortalecer el sector.

En la actualidad, las instituciones que tienen injerencia en el sector minero son: el Ministerio de Minas y Energía (política sectorial) y sus entidades adscritas: Agencia Nacional de Minería (Autoridad Minera), Unidad de Planeación Minero Energética (planeación e información sectorial) y Servicio Geológico Colombiano (conocimiento geocientífico del subsuelo). Es relevante considerar, que además de las entidades anteriormente mencionadas, existen otras con las cuales es necesario articular las políticas públicas mineras, es el caso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y los Ministerios del Interior, Trabajo y Defensa (Resolución 40391 de 2016). Los alcaldes municipales son también parte importante, así como las autoridades de entidades locales que se constituyen en los representantes legítimos de la población por ser elegidos mediante el voto popular (SU-095 de 2018).

Para efectos de esta investigación, es la Agencia Nacional de Minería (creada mediante Decreto-Ley 4134 de 2011), la principal entidad junto con el Ministerio de Minas, ya que además de ejecutar las políticas públicas, es responsable del proceso relacionado con la titulación, asistencia técnica y administración integral de los recursos mineros de propiedad del Estado, la cual debe coordinar con las demás autoridades y entidades de orden nacional y territorial, los asuntos que sean requeridos en este sector. Es importante mencionar que, por delegación, en el Departamento de Antioquia es la Gobernación la encargada de asumir estas funciones por medio de su Secretaría de Minas.

Las *responsabilidades* de estas autoridades se describen en el 66,7% de la legislación analizada, lo cual permite identificar el rol que han cumplido a lo largo del periodo de estudio, especialmente en lo que tiene que ver con el relacionamiento con las comunidades. Pese a que la legislación hace mucho énfasis en la responsabilidad que tiene la autoridad minera en lo

referente a la formalización, reglamentación, inspección y fiscalización (Ley 1753 de 2015 y Ley 1955 de 2019), se evidencia que la mención en cuanto a la responsabilidad de velar por el relacionamiento con comunidades más allá de lo correspondiente a la coordinación, concurrencia y subsidiaridad a la que se refiere la Sentencia SU-095 de 2018, es concreta en las Resoluciones 708 de 2016, 394 de 2017, 318 de 2018 y 406 de 2019, siendo responsabilidad de la Agencia Nacional de Minería, que a partir de la ley 1753 de 2015 se encarga de vigilar el desarrollo de los planes de gestión social y de las concertaciones que se deben realizar con las autoridades locales (C-035 de 2016). De otra parte, se debe aclarar que la Sentencia C-053 de 2019 declaró inexecutable el artículo 33 de la ley 136 de 1994, en el que se establecía que cualquier proyecto de naturaleza minera (o de cualquier otro sector como el turístico) cuyo desarrollo influyera en la transformación de las actividades tradicionales debía someterse a consulta popular.

La Sentencia SU-095 de 2018, establece como principio rector la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos hagan parte en la toma de decisiones en la orientación y organización territorial, reforzando lo establecido en la Ley 1753 de 2015, la cual delega a la Agencia Nacional de Minería para el diseño e implementación de un programa de relacionamiento con comunidades que debe ser desarrollado en dos fases: el acercamiento con el territorio y el establecimiento de confianza y concertación con los alcaldes. El programa de relacionamiento debe garantizar el intercambio de información, la construcción en la que se abordan inquietudes sobre el impacto de la actividad minera en el territorio, la consolidación y concertación para el desarrollo de la actividad y finalmente el seguimiento y retroalimentación que debe generar un diálogo constante.

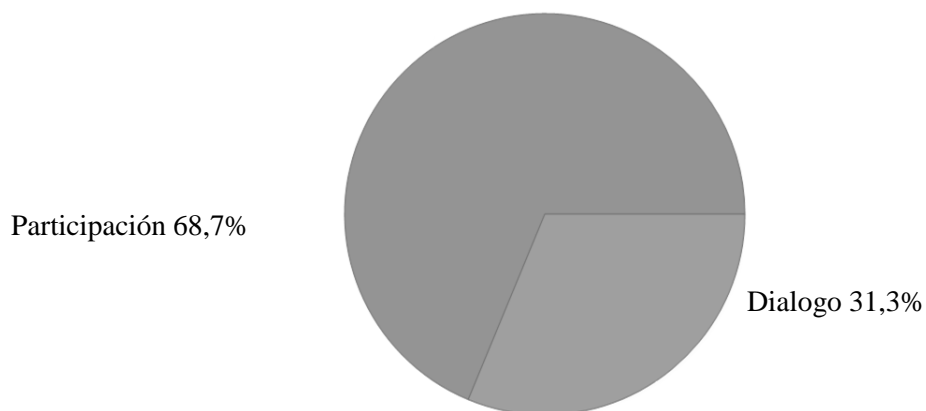
Como se menciona en el SU 133 de 2017, es preciso reconocer que la política del sector en los últimos años se ha formulado para propender por que la actividad esté orientada a los

grupos de interés y sea respetuosa de los derechos humanos, así como en la formulación de planes de gestión social (Resolución 708 de 2016) y en una gestión de las autoridades mineras basada en el interés general, equidad, sostenibilidad, moralidad, eficacia y transparencia (Resolución 318 de 2018). Sin embargo, las políticas públicas también han considerado algunas deficiencias en la gestión de la autoridad minera, las cuales están plasmadas en la Resolución 40391 de 2016, entre las que se encuentran: falta de coordinación entre instituciones, falta de articulación entre aspectos normativos de las entidades, ordenamiento territorial limitado, trámites mineros y ambientales atrasados, deficiencia en los sistemas de información mineros e infraestructura deficiente, todos estos, aspectos en los que se ha estado trabajando para mejorar en los últimos años.

Categoría 3 Impacto de las Políticas Públicas en el Relacionamiento con Comunidades

Figura 8

Categoría 3 - Impacto de las políticas públicas en el relacionamiento con comunidades



Nota. Elaboración propia.

Para esta categoría se definieron dos códigos: participación de la ciudadanía y diálogo. En el 68,7% de las leyes analizadas, se hace mención a participación ciudadana, mientras que el

31,3% tiene información relacionada con el diálogo con comunidades. La evolución de estas políticas a lo largo del periodo de estudio se puede ver reflejada en la Tabla 5:

Tabla 5

Evolución de las políticas públicas sobre participación ciudadana

Año	Política pública	Referencia a participación ciudadana
2015	Ley 1753	- Se crea la obligatoriedad de crear y ejecutar planes de gestión social por parte de los concesionarios mineros.
2016	Resolución 40391	- Los lineamientos generales de la política nacional minera se construyeron a partir de discusiones en las cuales participaron mineros, empresas mineras, gremios, universidades, corporaciones regionales, alcaldías, gobernaciones y demás actores e interesados relacionados con la actividad minera en el país. - Se requiere lograr relaciones de confianza entre las partes involucradas en la actividad minera para disminuir la conflictividad social en las regiones.
2016	Sentencia C-389	- La autoridad minera debe asegurar la participación ciudadana mediante la definición de un procedimiento que la asegure. - Define la prelación de la consulta previa y consentimiento libre, previo e informado por parte de las comunidades étnicas y afrocolombianas cuando la afectación de la actividad minera sea intensa.
2017	Sentencia SU 133	- Principio de participación ciudadana en materia de proyectos mineros que consiste en el derecho de la población potencialmente afectada por el desarrollo de la actividad minera, en la definición de impactos sociales, culturales y ambientales. - Ampara el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas de manera previa, respecto a cesiones y los derechos al trabajo y al mínimo vital de quienes realizan labores de minería tradicional. - La Agencia Nacional de Minería debe poner a disposición de la comunidad, estudios técnicos, económicos, sociales, culturales y jurídicos de la aprobación de la cesión del título minero. - Los habitantes de las regiones que lo estimen pertinente podrán solicitar el acompañamiento de instituciones académicas u organizaciones sociales que apoyen su proceso participativo.
2018	Sentencia SU-095	- Los ciudadanos pueden hacer parte de la toma de decisiones relacionadas con la orientación y organización

Año	Política pública	Referencia a participación ciudadana
		<p>territorial, mediante la participación, concertación y cooperación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se reconoce la democracia participativa basada en la necesidad de la intervención de la población, para promover el interés general. - La participación de los representantes de la población en la toma de decisiones con mayor complejidad. - La estrategia de relacionamiento del sector minero ha requerido lineamientos que vayan más allá de la atención a situaciones de conflicto, sino que debe trascender a acciones que generen empleo y productividad. - El programa de relacionamiento con el territorio, a cargo de la Agencia Nacional de Minería, busca lograr la participación efectiva, oportuna y permanente de las partes interesadas y la armonización de las políticas públicas. Esto requiere procesos efectivos de concertación, y que la comunidad esté informada de la actividad minera a desarrollar.
2019	Sentencia T-342	<ul style="list-style-type: none"> - Retoma lo establecido en la SU-095 en referencia a la importancia de que se definan mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia.
2019	Resolución 406	<ul style="list-style-type: none"> - Hace mención a que la Agencia Nacional de Minería requirió ajustar los trámites de otorgamiento de títulos mineros e incluyera las audiencias de participación ciudadana. - Los planes de gestión social requieren que los titulares mineros determinen las necesidades y características de las partes interesadas, así como los canales de comunicación, los mecanismos de diálogo y las acciones que deben emprender con estas partes. - Los planes de gestión social también requieren que se prioricen las partes interesadas para identificar los actores clave, promover la inclusión para lograr un acercamiento más eficiente con las comunidades ubicadas en el área de influencia del proyecto. - Se advierte que los planes de gestión social para el relacionamiento con comunidades no reemplazan lo establecido por la ley en cuanto a Consulta Previa. - Los proyectos de inversión social deben definirse y realizarse con la participación de los grupos de interés ubicados en el área de influencia del proyecto minero. Las actividades en las que se requiera comunicación, socialización y participación deben ser constantes y la información que allí se trate debe ser clara y suficiente.

Año	Política pública	Referencia a participación ciudadana
2020	Ley 2056	- Esta ley de regalías menciona la necesidad de propiciar mecanismos de participación ciudadana y garantizar su ejecución para el control social de los proyectos asociados a la actividad minera.

Nota. Elaboración propia con datos sobre normatividad asociada a la participación ciudadana, recuperados de las páginas web institucionales.

No se debe desconocer que la *participación ciudadana* a través de diversos mecanismos es muy importante, pero lo es también que se propicie el *diálogo* como parte del compromiso de generar confianza, ya que como lo indica la Resolución 40391 de 2016, existe un alto nivel de resistencia frente a la actividad minera, así como conflictividad social debido a la desinformación de las comunidades asociadas principalmente con los temas ambientales. Para transformar esta situación, se pretende desarrollar estrategias que permitan que las entidades territoriales, las empresas y las comunidades consoliden una visión conjunta sobre el desarrollo regional y así disminuya la conflictividad social (Resolución 40796 de 2018), lo cual se logra mediante un relacionamiento respetuoso con las comunidades, las autoridades y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia e información suficiente de los que habla la SU 095 de 2018.

La sentencia anteriormente mencionada (SU 095) se refiere a que un elemento para favorecer el diálogo, la comunicación y la confianza, es la buena fe. Esto hace parte de la construcción de relaciones transparentes y abiertas a la pluralidad como principios del Estado Social de Derecho, lo cual, aunado al intercambio abierto y permanente de información, construirán espacios fortalecidos de participación democrática.

Evolución de las Políticas Públicas en Referencia al Relacionamiento con Comunidades

Si bien en parte de la normatividad emitida a lo largo del periodo en estudio se han mencionado los planes de gestión social (Sentencias SU-095 de 2018, C389 de 2016), que son los que actualmente orientan el relacionamiento con las comunidades en los contratos de concesión minera, son cuatro las resoluciones emitidas por la Agencia Nacional de Minería y una ley, las que le han dado forma. El documento “Lineamientos para la Gestión Social” define como planes de gestión social la

Gestión sistemática, continua, ordenada e integral de los impactos y riesgos generados por la operación minera para la comunidad, así como de las oportunidades para crear beneficios tangibles y sostenibles en el área de influencia directa e indirecta con una visión de largo plazo que pueden derivarse de un aspecto social, económico o ambiental de la operación minera. (p.4)

El periodo comprendido entre los años 2016 y 2019, ha sido activo en cuanto al fomento del relacionamiento con comunidades. Esta gestión parte de la Ley 1753 de 2015 que establece en su artículo 22 la obligatoriedad por parte de los concesionarios de elaborar y ejecutar planes de gestión social que incluyan programas, proyectos y actividades, orientados a desarrollar operaciones estandarizadas y seguras cumpliendo con la ley, velando por la protección de los derechos de las poblaciones, su cultura y su territorio; lo anterior, aunado a la capacidad económica con la que debe contar quien presente una propuesta de contrato de concesión a la autoridad minera, lo cual es requisito fundamental para el otorgamiento de un contrato de concesión minera (título minero).

Posteriormente, en el año 2016, la Agencia Nacional de Minería emitió la resolución 708, a través de la cual se establecen los criterios para elaborar, evaluar y ejecutar los planes de

gestión social, atendiendo lo establecido por la ley 1753, mencionada anteriormente. En esta resolución, se hace especial énfasis en que estos planes son fundamentales para generar oportunidades de carácter social y económico en las comunidades ubicadas en el área de influencia de los proyectos, así como para forjar relaciones positivas con los grupos de interés y apoyar la resolución de conflictos sociales que pudieran surgir. La resolución indica también que estos planes deben estar alineados con el tipo de proyecto (pequeña, mediana y gran minería) y proporciona instrucciones sobre la estructura, contenido y sobre el proceso para su evaluación y aprobación.

En el año 2017, surge la resolución 397 a través de la cual se establece y adopta la nueva minuta del contrato de concesión minera, utilizada para los contratos de concesión minera que celebre la Agencia Nacional de Minería y las entidades con funciones mineras delegadas (Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia); en esta resolución se incluyó la obligatoriedad contractual de la definición y ejecución de los Planes de Gestión Social por parte de los concesionarios, bajo la estructura y lineamientos establecidos en la Resolución 708 de 2016.

La Resolución 318 de 2018, adopta términos de referencia en los cuales se establecen parámetros y criterios para elaborar, presentar, ejecutar, evaluar, aprobar y hacer seguimiento a los planes de gestión social. Varios de los artículos de esta resolución fueron modificados por la Resolución 406 de 2019; es el caso del artículo 5 que hacía referencia al alcance que deben tener estos planes y que en la nueva resolución aclara que el plan de gestión social en la mediana y gran minería debe impactar al área de influencia del proyecto; lo mismo ocurre con el artículo 6, que se ajustó para incluir que la identificación del título debe hacer parte de la información requerida en dichos planes, además de otras aclaraciones relacionadas con los términos de

referencia como la responsabilidad del seguimiento que recae en la Agencia Nacional de Minería.

Conclusiones

Durante los últimos años, el Gobierno de Colombia ha fortalecido la institucionalidad del sector minero a través de la legislación y ha dado mayor trascendencia al relacionamiento de la autoridad minera y las compañías mineras con las comunidades; como evidencia de ello, se ha designado a la Agencia Nacional de Minería como encargada de promover dicho relacionamiento y además a través de las diversas sentencias emitidas por la Corte Constitucional y otros cambios de ley, se ha reafirmado la importancia de la participación ciudadana, garantizando los principios de coordinación y concurrencia entre las instituciones como mecanismo para velar por los intereses de las regiones, no solo en el ámbito social sino también en el ambiental. Sin embargo, la experiencia en este proceso de consolidación de la confianza entre los actores es poca; aún se están cimentando las bases para la cooperación y para que las comunidades tengan la oportunidad de contar con información veraz que las conduzca a adoptar posturas críticas sobre los proyectos, fundamentadas en el conocimiento; así mismo, las compañías mineras se han venido fortaleciendo en sus programas de responsabilidad social; sin embargo, hay asuntos que van más allá del marco legal y tienen que ver con el reconocimiento de las verdaderas expectativas y necesidades de las regiones y sobre todo del cumplimiento de los acuerdos y el actuar transparente.

La evolución en las políticas públicas del sector en cuanto al relacionamiento con comunidades ha sido favorable y particularmente, el periodo de estudio ha sido fuerte en cuanto a la generación de legislación asociada a este asunto, si bien en la Resolución 708 de 2016 se establecieron los criterios para la elaboración, evaluación y ejecución de los planes de gestión social; la Sentencia Unificada SU 095 de 2018 marcó un hito importante, ya que unificó lo relativo a los procesos de coordinación y concurrencia que la Corte Constitucional contempló en

sentencias anteriores, procurando por el mantenimiento y fortalecimiento de proyectos y programas para fortalecer el diálogo, la comunicación y la información entre la autoridad minera y las autoridades municipales. Es preciso aclarar, que en esta misma sentencia la Corte indicó las reglas jurisprudenciales de la consulta popular, de tal manera que la consulta popular no es el mecanismo idóneo para restringir o prohibir el desarrollo de actividades extractivas en los municipios.

Las políticas públicas también se han orientado hacia el respeto por los derechos humanos, lo cual se ve reflejado en la Resolución 40796 de 2018 que, entre otros aspectos menciona que se deben establecer programas y acciones para la “prevención, promoción y garantía de los Derechos Humanos en áreas estratégicas minero energéticas” (p.12). Los lineamientos que se proporcionan en esta misma resolución indican también, que la conflictividad social se transforma, a través de relaciones constructivas entre el Estado, las empresas mineras y las comunidades.

La legislación no desconoce que la actividad minera tiene gran impacto en las regiones y en el medio ambiente, por eso, ha propendido porque se construyan relaciones de confianza con las comunidades, de manera que la actividad traiga consigo beneficios para los pobladores. Es por ello que en la Ley 2056 de 2020 (Ley General de Regalías), se modificaron los porcentajes de distribución de las regalías, de manera que las regiones cuyos recursos naturales no renovables son explotados, obtengan un mayor porcentaje; así mismo, se han endurecido las exigencias para el otorgamiento de títulos mineros con el propósito de que la actividad minera sea desarrollada por empresas con capacidad económica y estructural para llevar adelante proyectos mineros con el cumplimiento de estándares y mejores prácticas, tanto en lo ambiental, laboral y social, donde se resaltan los planes de gestión social y el relacionamiento con

comunidades; y la participación de las comunidades en audiencias de participación ciudadana que se realizan en los territorios previo al otorgamiento de un nuevo contrato de concesión minera (título minero).

Desde el punto de vista empresarial, es necesario trascender el marco legal que se ha definido en pro del relacionamiento con las comunidades. Para que los conflictos sociales derivados de la actividad disminuyan y no pongan en riesgo las operaciones, se deben desarrollar buenas prácticas de diálogo y comunicación transparente y oportuna con las poblaciones, esto evidencia responsabilidad e interés auténtico por el progreso y desarrollo de las regiones y forja relaciones de confianza a largo plazo.

Ahora bien, aunque a través de las políticas públicas se ha favorecido el relacionamiento con las comunidades y se han dado pasos importantes, el desafío está en que la gestión de la autoridad minera logre articular de una manera eficiente, la satisfacción de las necesidades reales y expectativas de las poblaciones, con el adecuado desarrollo de una actividad empresarial que busca rentabilidad y con los requerimientos del Estado, para así evitar diversas interpretaciones de la realidad y fortalecer la relación con los territorios y que estos a su vez se conviertan en aliados del sector, para el desarrollo y crecimiento económico de las regiones y el país.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, H. B., & Martínez, J. E. C. (2019). Extractivismo, Derecho y Conflicto Social en Colombia. *Revista Republicana*, (26), 143-169.
<http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/519>
- Agencia Nacional de Minería. (28 de junio de 2019). [Resolución 406 de 2019].
https://www.anm.gov.co/sites/default/files/resolucion_406_28_junio_2019.pdf
- Agencia Nacional de Minería. (20 de junio de 2018). [Resolución 318 de 2018].
https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res_318_20_06_2018.pdf
- Agencia Nacional de Minería. (14 de julio de 2017). [Resolución 394 de 2017].
https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res_394_14_07_2017.pdf
- Agencia Nacional de Minería. (29 de agosto de 2016). [Resolución 708 de 2016].
https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res_0708_29_agosto_2016.pdf
- Agencia Nacional de Minería. (2014). Lineamientos para la Gestión Social.
https://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documentos/lineamientos_gestionsocial.pdf
- Aguirre Sala, J. F. (2014). El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo. *Comunicación Y Sociedad*, (22), 211-229.
<https://doi.org/10.32870/cys.v0i22.54>
- Arango, K., Barón, C. & Cuchibague, S. (2019). Condiciones de vida en regiones mineras de Colombia: Guajira, Chocó y Casanare. *Revista Colombiana de Contabilidad*, 7(14), 103-118. <https://ojs.asfacop.org.co/index.php/asfacop/article/view/155/152>
- Arvizu-Armenta, Ernestina, & Velázquez-Contreras, Lorenia. (2019). Responsabilidad social empresarial: distintivos, prácticas y procesos del sector minero en Sonora, México. *Estudios sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo*

- regional, 29(54), e19786. Epub 30 de abril de 2020.
<https://doi.org/10.24836/es.v29i54.786>
- BAENA, P. G. M. E. (2014). Metodología de la investigación. “Bloque 2, 3 ,4 y 5” páginas 28-82.
https://www.academia.edu/40075208/Metodolog%C3%ADa_de_la_investigaci%C3%B3n_Grupo_Editorial_Patria
- Banco Mundial. (02 de septiembre de 2020). World Bank Commodity Price Data (The Pink Sheet). <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>
- Boza, M., & Montoya Pardo, M. F. (2020). Sector minero en Colombia. Anuario iberoamericano de derecho minero: fundamentos jurídicos del sector minero en Iberoamérica.
<https://publicaciones.uexternado.edu.co/anuario-iberoamericano-de-derecho-minero-fundamentos-juridicos-del-sector-minero-en-iberoamerica.html>
- Corrección. (2020). Estrategia Social. <https://www.correjon.com/index.php/desarrollo-sostenible/medio-ambiente/estrategia-social/>
- Congreso de Colombia. (25 de mayo de 2019). [Ley 1955 de 2019]. do: 50.964.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Congreso de Colombia. (30 de septiembre de 2020). [Ley 2056 de 2020]. do: 51.453.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado//basedoc/ley_2056_2020.html
- Congreso de Colombia. (09 de junio de 2015). [Ley 1753 de 2015]. do: 49.538.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Chaparro-Ávila, E. y Güiza-Suárez, L. (eds.) (2020). Mitos y realidades de la minería aurífera en Colombia. Bogotá, D. C.: Editorial Universidad del Rosario.
<https://doi.org/10.12804/tj9789587844887>

DANE. (2019). Obtenido de Necesidades Básicas insatisfechas – desagregada.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

DANE. (n.d). Ficha indicadora NBI. Recuperado de

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/ficha_NBI.pdf

de Colombia, C. P. (1991). Secretaria del senado. Bogotá, Colombia.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

de Minería, A. N. Agencia Nacional de Minería. Municipios Concertados.

https://www.anm.gov.co/?q=114_municipios_concertados_dicen_si_a_la_mineria_bien_hecha

de Minería, A. N. Agencia Nacional de Minería. Planes de Gestión Social.

<https://www.anm.gov.co/?q=planes-de-gestion-social>

de Minería, A. N. Agencia Nacional de Minería. Proyectos de Interés Nacional.

<https://www.anm.gov.co/?q=observatorio-proyectos-de-interes-nacional>

DE SOUZA. Herbert. (2015). ¿Cómo hacer un análisis de coyuntura?.

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwioruTUqafrAhUvp1kKHTVOA7kQFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fcajondeherramientas.com.ar%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F06%2F53085958-De-Souza-Herbert-Jose-Como-hacer-el-analisis-de-coyuntura-Lima-En-Revista-mexicana-de-sociologia.pdf&usg=AOvVaw0U8P2fqgImu9U03mropQpx>

Defensoría del Pueblo. Informe de Minería 2016.

<https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformedeMinerIa2016.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022-Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad. [https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-](https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Transversales/Pacto-por-los-recursos-minero-energeticos/recursos-mineroenergeticos-para-el-crecimiento-sostenible.aspx)

[Desarrollo/Paginas/Pactos-Transversales/Pacto-por-los-recursos-minero-energeticos/recursos-mineroenergeticos-para-el-crecimiento-sostenible.aspx](https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Transversales/Pacto-por-los-recursos-minero-energeticos/recursos-mineroenergeticos-para-el-crecimiento-sostenible.aspx)

Drummond Ltd. Colombia (2020). Responsabilidad Social. <https://www.drummondltl.com/responsabilidad-social/>

Flores, J. G., Gómez, G. R., & Jiménez, E. G. (1999). Metodología de la investigación cualitativa. Málaga: aljibe.

http://catedranaranja.com.ar/taller5/notas_T5/metodologia_investig_cap.3.pdf

Galvis, L. C. (2019). Diálogo con comunidades y acceso a territorio en el marco de la conflictividad.

<https://repositoriobi.minminas.gov.co/bitstream/handle/123456789/2593/6274.pdf?sequence=1>

García-Ortega, B., De Miguel, & Chirivella-González, V. (2020) Responsabilidad social corporativa en la minería de Latinoamérica: un modelo multiactor. América Latina Hoy.

<https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/ale.22369/22702>

González, A. G. (2019). Minería y movilizaciones sociales en Colombia: consultas populares y derecho al territorio. Política y Sociedad, 56(1), 87.

https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=mineria+y+movilizaciones+sociales+en+colombia&btnG=

Gran Colombia Gold. (2020). Fundación Gran Colombia Gold.

<http://www.grancolombiagold.com.co/fundaciongrancolombiagold>

Grupo Prodeco. (2020). Responsabilidad Social.

<http://www.grupoprodeco.com.co/es/sostenibilidad/gestion-social/>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la Investigación (Quinta edición). Ed. Mc Graw Hill, México DF.

http://metabase.uaem.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/2772/506_3.pdf?sequence=1

Málaga, M. E. B. (2020). La responsabilidad social como estrategia y mecanismo de tratamiento preventivo de gestión de conflictos socioambientales, con la finalidad de viabilizar proyectos de inversión minera en el sur del Perú (Doctoral dissertation, Pontificia Universidad Católica del Perú-CENTRUM (Perú)).

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15733/BARRIGA_M%c3%81LAGA_MARCIAL_ENRIQUE.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Medina Agudelo, C. A. (2020). Percepción de la responsabilidad social empresarial de la minera Gran Colombia Gold en el municipio de Segovia, Antioquia (Doctoral dissertation, Universidad EAFIT). <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/17515>

Minería y Comunidades (s.f). Recuperado de <https://www.icmm.com/es/sociedad-y-economia/mineria-y-comunidades>

Minero, G. T. (2003). Ministerio de Minas y Energía. Bogotá DC, Republica de Colombia

GLOSARIO.

<https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf>

Mineros S.A. (2020). Responsabilidad Social.

<https://mineros.com.co/es/Sostenibilidad/Responsabilidad-Social>

Ministerio de Minas y Energía (2018). Diálogo Minero Energético, un relacionamiento en el que todos cambemos. <https://www.minenergia.gov.co/web/guest/historico-de-noticias?idNoticia=24014744>

Ministerio de Minas y Energía. (2018). Política de Derechos Humanos del Sector Minero Energético. https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/23517/47905-res_40796_010818.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (2016). Política Minera de Colombia.

<https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/698204/Pol%C3%ADtica+Minera+de+Colombia+final.pdf/c7b3fcad-76da-41ca-8b11-2b82c0671320>

Ministerio de Minas y Energía. (2018). Relacionamiento Territorial.

<https://www.minenergia.gov.co/relacionamiento-territorial>

OROZCO, D. POLOCHE, C. (2018) Recolección y análisis de información.

<http://hdl.handle.net/10596/19660>

Ortiz, E. A. S., Silvera, P. A. R., & Plata, A. G. B. (2019). Responsabilidad social empresarial de la industria minera, Departamento de La Guajira. In *Crescendo*, 9(4), 589-609.

<https://revistas.uladech.edu.pe/index.php/increscendo/article/view/2059>

Ramírez Cuellar, Francisco. Reseña de Minería, territorio y conflicto en Colombia. *Memoria y*

Sociedad 19, n° 39 (2015): 196-202. Retrieved October 04, 2020.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-51972015000200013&lng=en&tlng=es)

[51972015000200013&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-51972015000200013&lng=en&tlng=es)

Registraduría Nacional del Estado Civil (2017). Consulta Popular CP 2017.

<https://www.registraduria.gov.co/-Consulta-Popular-2017-.html>

Sánchez, M. I. M., Vidal, J. L. M., Cuadra, J. K. O., Paredes, G. M., Márquez, W. L. M.,

Segovia, M. E. G., & Lalupu, J. C. (2019). La responsabilidad social empresarial en la relación comunidades campesinas y empresas mineras. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 17(23), 325-360.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6995219>

Segura, R. (2017). *La Investigación en Gestión Pública: un modelo para el abordaje metodológico*.

https://drive.google.com/file/d/1Z5VgZN0iDfzHmbasOT8J1BV7ZRPKzG_p/view?usp=sharing

Sentencia C-035 de 2016. [M. P. Gloria Ortiz]. Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena.

(cc) (08 de febrero de 2016). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

Sentencia C-053 de 2019. [M. P. Cristina Pardo]. Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena

(cc) (13 de febrero de 2019). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-053-19.htm>

Sentencia C-259 de 2016. [M. P. Luis Guillermo Guerrero]. Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (cc) (18 de mayo de 2016).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-259-16.htm>

Sentencia C-273 de 2016. [M. P. Gloria Ortiz]. Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena.

(cc) (25 de mayo de 2016).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-273-16.htm>

Sentencia C-389 de 2016. [M. P. María Victoria Calle]. Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (cc) (27 de julio de 2016).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>

Sentencia SU-095 de 2018. [M. P. Cristina Pardo]. Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena (cc) (11 de octubre de 2018).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>

Sentencia SU-133 de 2017. [M. P. Luis Ernesto Vargas]. Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (cc) (28 de febrero de 2017).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm>

Sentencia T-342 de 2019. [M. P. Luis Guillermo Guerrero]. Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera (cc) (30 de julio de 2019).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-342-19.htm>

Toledo Gutiérrez, C. (2019). Responsabilidad social compartida entre estado, empresas mineras y comunidades. La reflexión biopolítica y geoética. *Revista Del Instituto De Investigación De La Facultad De Ingeniería Geológica, Minera, Metalúrgica Y Geográfica*, 22(43), 107-112. <https://doi.org/10.15381/iigeo.v22i43.16695>

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

Vásquez Castillo, R. L. (2019). *Gestión de comunicación de crisis en el sector minero: Caso Gold Fields*. <https://pirhua.udep.edu.pe/handle/11042/3951>

Vintró, Carla, & Comajuncosa, Josep. (2010). Corporate Social Responsibility in the Mining Industry: Criteria and Indicators. *DYNA*, 77(161), 31-41. Retrieved October 08, 2020.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0012-73532010000100003&lng=en&tlng=en.

Zapata, L. N. G., & Paqui, D. V. C. (2020). El Enfoque de Responsabilidad Social Corporativa.

Estudio de Caso de la Empresa “Ecuacorriente SA, Proyecto Minero “Mirador”, Ecuador. <https://www.eumed.net/actas/20/desarrollo-empresarial/47-el-enfoque-de-responsabilidad-social-corporativa.pdf>