



---

# CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA

---





---

**Informe presentado por Foro Nacional por Colombia a la Corporación Transparencia por Colombia<sup>1</sup>**

**1** Informe elaborado por Fabio E. Velásquez C., Asesor de la Presidencia Ejecutiva de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Se agradece la colaboración de Carolina Dueñas para el acopio y procesamiento de información y la elaboración de documentos que sirvieron de insumo para la redacción de este informe.

# Introducción

La política del gobierno colombiano de convertir al sector extractivo en el motor del crecimiento económico del país y en una de las más importantes fuentes de rentas fiscales para el Estado generó en la última década una agitada discusión pública en Colombia. Varias han sido las cuestiones objeto de debate, entre las cuales se destaca el lugar y el rol de los actores sociales en la toma de decisiones relacionadas con la explotación de los recursos del subsuelo, tanto a nivel nacional como territorial. Lo que se discute, por lo menos de parte de las comunidades locales y de algunas autoridades territoriales, es el actual esquema de formulación de políticas para el sector, el cual excluye la voz de quienes habitan los territorios con potencial extractivo y cargan sobre sus hombros las consecuencias –a su juicio, más negativas que positivas<sup>2</sup>– de la explotación del subsuelo. Es, en últimas, un debate sobre la gobernanza del sector<sup>3</sup>.

El núcleo de esta controversia es la cuestión de la participación ciudadana<sup>4</sup>, vista en escenarios diferentes: de un lado, el de las relaciones entre el gobierno nacional y las autoridades departamentales y municipales, punto sobre el cual las sentencias de la Corte Constitucional han sido claras en afirmar la necesidad de que el Gobierno Nacional llegue a acuerdos con las autoridades territoriales para la entrega de títulos y para el manejo de los impactos de la industria extractiva en el territorio, acuerdos que deben estar precedidos por el uso de mecanismos de participación ciudadana, a través de los cuales las comunidades locales y sus dirigentes puedan pronunciarse sobre esas materias (sentencias C-123 de 2014 y SU-95 de 2018).

- 2 Este balance no es fácil de realizar ni comprender, sobre todo cuando se trata de la actividad de la industria a gran escala, pues la estrategia de esta última ha sido cambiante en el tiempo: hace algunos años, las industrias solamente tenían una relación económica con el territorio. Su intención no era otra que extraer el recurso y obtener las correspondientes ganancias, sin dejar huella positiva en términos de activación de las economías locales y regionales y del bienestar de las comunidades en sus áreas de influencia. Hoy, varias de esas empresas han tomado
- 3 Se entiende la gobernanza como “la forma de gobierno que otorga un lugar central a la articulación de actores con intereses, visiones del mundo, narrativas, concepciones del tiempo y códigos de comunicación diversos, con el propósito de buscar, en el marco de reglas de juego vigentes y mediante prácticas de deliberación y concertación, acuerdos que garanticen el manejo democrático, transparente y eficiente de los bienes y servicios públicos, de manera que estos se puedan convertir en fuente de bienestar” (Velásquez, Fabio, presentación en el curso sobre Gobernanza en el Sector Extractivo, Foro Nacional por Colombia, 2020). Según Ruano (2002:2), la gobernanza es “una forma de gobierno (en su sentido más amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multi-actoral, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas” (Ruano, 2002: 2). Cuando la definición de ese espacio común se rige por principios democráticos, estamos hablando de una gobernanza democrática.
- 4 Para efectos de este documento, la participación ciudadana es entendida como la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público, los cuales, en función de sus intereses y desde la comprensión de sus derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). En cualquier caso, el Estado aparece como interlocutor necesario, en tanto la participación ciudadana canaliza demandas cuya respuesta se concreta en decisiones que deben tomar las autoridades públicas. La participación es, además, vista como un derecho para la obtención de otros derechos (Dagnino, 2006), lo que obliga al Estado a garantizar las condiciones para su ejercicio pleno. Una de las modalidades de participación es el control social a la gestión pública. El control social es “una forma de participación ciudadana a través de la cual la ciudadanía, individualmente o a través de iniciativas de grupo o colectivas, ejerce una función crítica sobre el comportamiento de los agentes públicos, estatales y no estatales, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de los asuntos públicos. Visto de esa manera, el control social es un instrumento de regulación de la acción pública a través del cual los ciudadanos y las ciudadanas pueden incidir en el manejo de la cosa pública” (Velásquez, 2010, 349).



De otro, el escenario de las relaciones entre las empresas y las comunidades, a través de lo que se ha llamado la “licencia social”, es decir, el intento de las empresas de conseguir que las comunidades acepten la ejecución de los proyectos extractivos en su territorio, mediante un diálogo entre las partes, en el que queden claras las características de la operación, sus impactos, la forma de enfrentarlos y los beneficios que dichos proyectos pueden reportar a la población para mejorar sus condiciones de vida. Por último, el escenario de la participación de la ciudadanía en los diferentes momentos de la “cadena de decisiones”<sup>5</sup> del sector, de modo que pueda ser parte activa en el manejo de su territorio.

El hecho de que algunos segmentos de la sociedad no hayan sido reconocidos en esos escenarios como interlocutores válidos en la toma de decisiones es lo que ha originado la movilización y la protesta en varias zonas del país, y la consecuente aparición de tensiones y conflictos que no necesariamente han sido resueltos a través del diálogo y la construcción de acuerdos.

La posibilidad de que la ciudadanía ejerza su derecho a participar en las decisiones relacionadas con la ampliación de la frontera extractiva<sup>6</sup> ha alineado a los diferentes actores en varias orillas y, por momentos, en escenarios antagónicos, situación que plantea interrogantes de fondo sobre el régimen político colombiano y sus bases de legitimidad, es decir, sobre el esquema de toma de decisiones y el lugar que cada actor tiene en el manejo del sector extractivo.

El ejercicio de la participación ciudadana requiere de dos tipos de condiciones que permitan a los actores interesados intervenir en los diferentes ámbitos de la toma de decisiones: de un lado, la existencia de un entorno social y político favorable, entendido como el conjunto de opciones que brinda un sistema social y político, en relación con las cuales los actores toman la decisión de involucrarse en un proceso participativo. Entre tales opciones puede mencionarse dos de suma importancia: de un lado, la existencia de un clima de respeto a los derechos y las libertades ciudadanas y la oferta de garantías para el ejercicio de la participación como derecho; de otro, la apertura del régimen político a las demandas sociales y a la protesta ciudadana, incluido el compromiso de las autoridades públicas de promover la participación a través de la inversión de recursos para la ejecución de planes y programas, y de brindar las garantías mencionadas. Estos elementos alteran los costos y la “rentabilidad” de la participación, generando incentivos positivos o negativos a los participantes.

El segundo tipo de condiciones es la existencia de actores con identidades sólidas, capacidades y recursos para la acción. Un entorno favorable puede ser aprovechado por un actor o un conjunto de actores cuando cuentan con identidades sociales (individuales o colectivas) sólidas. Esta noción se refiere al grado de articulación/desarticulación, de homogeneidad/heterogeneidad de un actor

---

5 La cadena de decisiones es el conjunto de medidas que adoptan las autoridades públicas a lo largo de la cadena de valor de la industria, desde la decisión de explotar el recurso hasta la distribución y el uso de la renta generada, pasando por la titulación, el licenciamiento ambiental, la ejecución y el cierre del proyecto.

6 El concepto de ampliación de la frontera extractiva se refiere a la incorporación de nuevas áreas del territorio colombiano para la explotación del subsuelo. Dicha incorporación puede significar cambios de usos en el suelo y modificaciones, más o menos profundas según el caso, de la vocación del territorio.



internamente o de un conglomerado de actores, a la densidad del entramado de sus relaciones y al tipo de demandas que hacen al Estado o al sector privado. Incluye aspectos como los niveles de organización de los participantes, el carácter y el alcance de sus reivindicaciones, los liderazgos, las redes de compromiso establecidas, los recursos (información, saber, logísticos, materiales, etc.) de los cuales disponen, su capacidad como grupo para involucrarse en un proceso participativo, la confianza mutua, los repertorios de acción y las motivaciones que los llevan a participar<sup>7</sup>.

Las identidades colectivas no necesariamente significan consenso para la acción. Por el contrario, pueden ser la base de tensiones y conflictos entre los actores, que son connaturales a los procesos participativos, ya que se trata de grupos de interés ligados a cosmovisiones y proyectos políticos diversos, para cuyo trámite se requiere de reglas de juego que permitan la construcción de acuerdos y, en últimas, la toma de decisiones en materia de gestión pública.

Este documento busca analizar las condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana y el control social en el sector extractivo, a través de las dinámicas de interacción entre los actores involucrados (stakeholders) en la toma de decisiones<sup>8</sup>. El abordaje de esta cuestión es complejo, pues abarca varias

dimensiones cuya articulación cambia según factores de tiempo, espacio y cultura. Una primera dimensión es la relación entre entorno y actores. Entender la participación obliga a examinar, de un lado, las características del entorno para ver las condiciones externas a los actores, favorables o desfavorables, que inciden en su desempeño; de otro, identificar los actores, sus marcas de identidad, sus intereses y racionalidades, sus discursos y sus recursos, su trayectoria en el mundo de la participación y, en particular, en el sector extractivo, así como sus relaciones en los escenarios públicos y, más específicamente, en la toma de decisiones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos del subsuelo.

En segundo lugar, la articulación entre procesos nacionales y procesos territoriales. Estos son dos escenarios en los que se desenvuelven las dinámicas participativas, cuyas lógicas y formas de desarrollo son diferentes: el escenario nacional se presenta como un ámbito de acción “lejano” a la vida cotidiana de los actores territoriales; pero, como se mostrará más adelante, es allí donde se toman las más importantes decisiones relacionadas con la operación del sector extractivo. En él juegan principalmente actores nacionales. También intervienen actores territoriales, cuando interactúan con el gobierno, con entidades estatales, con gremios empresariales y con organizaciones de la sociedad civil que operan

---

7 Las motivaciones hacen referencia a las razones para cooperar que tienen los individuos y que los empujan a la acción. Aguiar (1991) distingue entre macro y micromotivaciones. Las primeras hacen referencia a “motivos para cooperar de carácter general socialmente compartidos que a menudo –aunque no necesariamente– no tienen en cuenta las consecuencias individuales de la cooperación” (p. 33). Tienen que ver con lo que se conoce como las normas sociales de cooperación que llevan a los individuos a sumarse a procesos colectivos porque creen que es conveniente hacerlo, independientemente de que obtengan algún beneficio. Las micromotivaciones aluden, por el contrario, a aquellos motivos por los cuales elegimos la cooperación en ciertas circunstancias en las que, por lo común, el cálculo de las consecuencias tiene un peso muy grande. Pueden ser de carácter egoísta o altruista, pero siempre están ligadas a una concepción instrumental de la participación en la que el peso de las consecuencias de la acción es decisivo para determinar si un individuo interviene o no en una acción colectiva.

8 La participación tiene dos dimensiones que se articulan permanentemente: Una, procedimental; otra, sustantiva. En el primer caso, la interacción entre los diferentes actores busca fortalecer y legitimar el espacio público como espacio para visibilizar identidades, expresar y negociar intereses y construir consensos en torno a temas compartidos; La dimensión sustantiva alude a la participación como un medio para acceder a otros derechos: un medio ambiente sano, una vida digna, la convivencia entre diferentes, etc. Así, cuando se habla de interacción entre múltiples actores, se hace referencia a ambas dimensiones. Estas también pueden ser denominadas como ciudadanía activa y ciudadanía sustantiva.



en esa escala. En el escenario territorial, por su parte, se relacionan actores nacionales y actores locales-regionales (gobiernos locales, empresas extractivas, organizaciones de mineros artesanales y pequeña minería, organizaciones de la sociedad civil, etc.), con otra lógica, la de enfrentar y resolver los impactos territoriales causados por las decisiones nacionales en materia extractiva. Es una trama de relaciones diferente, en las que los sujetos de la participación actúan en clave territorial; sin embargo, deben acomodarse a las características de ambos entornos y comprender las racionalidades que operan en cada uno de ellos.

Una tercera dimensión es la de las relaciones multiactor. La participación ciudadana es en esencia un proceso que involucra a dos actores fundamentales: el Estado en sus diferentes ramas, de un lado, y los sujetos participativos, individuales o colectivos, que desean tener alguna influencia en las decisiones, de otro. Generalmente, estos últimos son agrupados bajo el rótulo de “actores sociales”. Esa categoría agrupa una gran diversidad de sujetos que algunos denominan “sociedad civil”, la cual, en términos de Cohen y Arato (2000) busca constituirse como un ámbito autónomo, diferente al Estado y al mercado, que permite enfrentar la avasallante influencia de estos últimos. No significa lo anterior que, en particular, el mercado deba quedar excluido del análisis de las dinámicas participativas, y menos aun cuando se trata del sector extractivo. Las empresas son actores nacionales y territoriales y también ponen en juego sus intereses en la escena pública para obtener del Estado la formulación de políticas en su beneficio, y de la sociedad su consentimiento (la “licencia social”) para operar en el territorio. En tal sentido, la participación es un proceso multiactor que cruza diferentes tramas de intereses y apuestas estratégicas de los actores.

En cuarto lugar, la participación debe ser analizada en su relación con los distintos momentos de la

cadena de decisiones. Estas últimas pueden ser vistas en un doble plano: de un lado, el plano de lo privado, empresarial, cuyo objetivo es ganar ventajas competitivas en el mercado; de otro, el plano de lo público, relacionado con el bienestar colectivo. Ambos planos están estrechamente vinculados. En efecto, las estrategias de la empresa o del sector económico en su conjunto no solo afectan las tasas de ganancia, sino que repercuten en la vida colectiva mediante la generación de empleo, los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, la oferta de bienes y servicios finales, etc. Así, mismo, las políticas públicas buscan en mayor o menor medida regular el funcionamiento de los sectores económicos, lo que termina por influir en las decisiones propiamente empresariales. Otros elementos, por ejemplo, la reputación de las empresas en un entorno social determinado, también influyen en esa relación entre decisiones privadas y decisiones públicas (estatales y no estatales).

La cadena de decisiones es la guía básica para examinar la participación ciudadana y, también, para formular recomendaciones que fortalezcan la presencia de la ciudadanía en las decisiones que la afectan. En el sector extractivo, esa cadena tiene varios componentes: la decisión de explotar el recurso natural, la titulación o concesión de áreas de exploración y explotación, el licenciamiento ambiental, la ejecución de la obra, el cierre del proyecto, la generación de rentas y la distribución y uso de estas últimas. La participación ciudadana puede jugar en cada uno de los eslabones de la cadena, lo que pone de presente otro elemento: la posibilidad de que en cada momento sean utilizadas diversas formas de participación: desde la iniciativa ciudadana hasta el control social, pasando por procesos deliberativos y de concertación. Así, la cadena de decisiones está asociada a diferentes formas de expresión y de acción colectiva. Ese elemento es clave para examinar los repertorios de acción de los sujetos de la participación y sus resultados finales (efectividad de la participación).



Por último, una quinta dimensión se refiere a las lógicas de institucionalización y/o movilización que inspiran la acción participativa. La lógica institucional parte de la premisa de que el derecho a participar debe ser ejercido atendiendo a normas del derecho positivo<sup>9</sup> que regulan el comportamiento de los participantes. Dichas normas señalan quiénes pueden participar, en qué escenarios, cuál es el alcance de la participación, cuáles los instrumentos y procedimientos y cuáles los resultados esperados de la acción. Las normas crean dispositivos institucionales de participación (mecanismos y espacios<sup>10</sup>), es decir, estructuras “objetivas” que, siendo producto de la acción humana, se diferencian de los sujetos que las crean y hacen uso de ellas, de su voluntad, de sus rasgos específicos y, sobre todo, de su discrecionalidad. Las lógicas institucionales parten, además, de un supuesto de legitimidad de las reglas de juego para quienes hacen uso de ellas. Cuando dicha legitimidad se deteriora, puede abrirse un proceso de transformación de la institucionalidad o de abandono de esta como instrumento para mediar las relaciones sociales y políticas.

La lógica de movilización, por su parte, se rige principalmente por las estrategias de los actores para conseguir objetivos que reflejan sus intereses y aspiraciones, y que implican desarrollar una acción colectiva. Puede ser contenciosa o no. En cualquier caso, depende en buena parte de la voluntad de los actores, de sus recursos y de la capacidad que tengan de concitar voluntades para el logro de un objetivo común. La movilización persigue fines concretos que implican acciones que pueden desencadenar efectos de mayor alcance, dependiendo de las estrategias de quienes la impulsan, del manejo que

le den sus interlocutores y de factores externos que pueden acelerarla o frenarla. Además, es una lógica flexible, adaptable a circunstancias cambiantes. No existen fórmulas universales para enfrentar retos particulares. Cada uno de estos obliga a definir estrategias y pautas de acción que pueden cambiar en el tiempo dependiendo de la manera como la acción se desenvuelve y de los actores que la promueven.

La movilización se guía por un principio de eficacia: sus promotores persiguen un resultado específico en un tiempo determinado. De no conseguirse ese resultado, la acción puede ser considerada como fallida y obliga a un replanteamiento de la estrategia o del objetivo mismo. Hay, por tanto, una dosis de incertidumbre en toda movilización, que hace que, si quienes la impulsan no controlan el rumbo de la acción colectiva, esta puede tomar rutas alternas, escapar a su control y producir efectos inesperados. Por eso muchos consideran que una de las claves de los procesos de movilización reside en el liderazgo, en la capacidad de conducción y control de los dirigentes, de lectura de la coyuntura y de respuesta a los cambios de circunstancias.

En general, cada una de estas dos lógicas se impone en espacios y tiempos específicos. Sin embargo, en ocasiones una de ellas constituye el momento inicial de la otra; en otros casos, algunos actores promueven una de ellas para contrarrestar los efectos de la otra. Se produce así, un juego, en ocasiones pendular, de alternancia que convierte la participación en una práctica compleja, cambiante y con efectos diferentes según la influencia ejercida por cada una en los actores y las oportunidades que brinda el entorno social y político.

9 Hablamos de normas del derecho positivo para referirnos a las prescripciones de carácter formal, universal y obligatorio, expedidas por las autoridades encargadas de hacerlo, que orientan y determinan la conducta de las personas. Ello no obsta para que en el ejercicio de la participación surjan normas “informales” que regulan el día a día de la relación entre los actores de la participación y que no se encuentran codificadas como normas jurídicas.

10 Los mecanismos son herramientas creadas para el ejercicio de la participación que implican procedimientos concretos para concretar la acción ciudadana. Son generalmente procedimientos episódicos, aunque algunos, como la consulta previa, libre e informada, pueden implicar procesos más continuos. Por su parte, los espacios de participación son escenarios de encuentro y deliberación de carácter permanente, en los que grupos de actores construyen acuerdos sobre asuntos específicos. Pueden ser abiertos (una asamblea popular) o cerrados (comisiones con delegados o representantes) y estar conformados por uno o varios actores sociales, o incluir la participación de las autoridades públicas o sus representantes (espacios mixtos).



La combinación de estas cinco dimensiones permite entrever la riqueza de los procesos participativos o, en caso contrario, su precariedad. Cada una de ellas puede ofrecer una entrada diferente al análisis de la participación. Mirarlas en su conjunto y en su integralidad ayuda a construir una lectura más comprehensiva del fenómeno.

Para el análisis de las condiciones de participación en el sector extractivo se hizo uso de información secundaria y primaria. Esta última se basó en la realización de un total de quince entrevistas, seis de ellas a actores nacionales (dos a dirigentes de gremios empresariales; dos a funcionarias del

Gobierno nacional -DNP y OAS, del Ministerio de Minas y Energía-; una a un líder de las comunidades negras del pacífico colombiano y una a una experta, profesora universitaria) y nueve a actores territoriales (tres autoridades municipales, tres representantes de unidades productivas mineras y tres líderes sociales) en tres municipios del país (California, en Santander, Luruaco, en Atlántico, y Suárez, en Cauca)<sup>11</sup>. Estos municipios fueron escogidos con base en varios criterios: en primer lugar, en los tres la actividad extractiva tiene un peso importante en el conjunto de la actividad económica local. En los tres casos, se trata de la explotación de minerales (oro, en Suárez y California; materiales de construcción en Luruaco); en segundo lugar, se

**11** California se ubica en la provincia de Soto Norte, en el departamento de Santander. Tiene una población proyectada a 2020 de 2.232 habitantes. La calidad de vida en California está por encima de la media del Departamento y del país. El municipio tiene una amplia tradición de explotación minera, renglón que hoy ocupa el 95% de la actividad económica local y que se desarrolla a través del galafardeo, hoy etiquetado como actividad ilegal, la minería a pequeña escala, agrupada en asociaciones como Calimineros y Asopromisoto, y proyectos a gran escala en cabeza de empresas multinacionales. La Sociedad Minera de Santander (Minesa) formuló un proyecto para extraer más de 11 millones de onzas de oro de una mina subterránea contigua a los municipios de California y Suratá. La solicitud de licencia ambiental fue recientemente archivada por decisión de la ANLA. Además de la minería, existe la producción agrícola, la piscicultura y la producción de especies pecuarias. Estas actividades se han realizado de manera integrada con la minería a pequeña escala. Las autoridades ven sin embargo con preocupación el desplazamiento de la mano de obra del campo y de la agricultura a la actividad minera. Aunque el municipio tiene un desempeño institucional aceptable, existe una crisis de gobernabilidad por las dificultades para acordar una visión de desarrollo del municipio. La oferta de espacios institucionales de participación no ha solventado las tensiones locales, sobre todo por la baja apertura de las autoridades para concertar con las comunidades sus proyectos de gestión pública. Por eso, la alcaldesa actual propuso la Asamblea Municipal Constituyente como mecanismo de participación para generar una visión de desarrollo y gobernabilidad. Esta propuesta generó polarización en la población. Existe un importante tejido social representado en más de 15 asociaciones de mujeres campesinas y agremiaciones. Desde 2018, la ciudadanía se ha expresado a través de movilizaciones y protestas para reivindicar la minería ancestral y la pequeña minería, ante lo cual Minesa expresó su interés en dialogar con la comunidad. Luruaco es un municipio de 28.175 habitantes, ubicado en el occidente del Atlántico. Es uno de los municipios del Departamento con mayores niveles de pobreza multidimensional (55,4 %), especialmente en la zona rural. Las principales fuentes de la economía son la agricultura, la ganadería extensiva, la pesca, diferentes actividades de subsistencia y la extracción de minerales (especialmente piedra caliza). La actividad minera se desarrolla principalmente en el corregimiento de Arroyo de Piedra, ubicado a seis kilómetros de la cabecera municipal. Allí operan treinta títulos mineros para la extracción de piedra caliza dirigida a la industria de la construcción: 23 por contrato de concesión, 4 por licencia de explotación y 3 por autorizaciones temporales. La mayoría de productores se encuentran en la informalidad. La producción ha ido en aumento, con un aumento significativo en 2018 en la producción de arena, recebo y caliza. De acuerdo con el Mapa de Regalías, esta actividad representó para el municipio \$714.462.576, en proyectos de inversión en 2017. La mayoría de recursos se destinan a obras de infraestructura, como muros de contención, mejoramiento de las plazas de mercado y de vías, y a proyectos de prevención de riesgos ambientales. La actividad en las canteras ha producido efectos ambientales (deforestación y contaminación de aguas) y en la salud de los habitantes. El municipio presenta indicadores aceptables de desempeño fiscal e integral. La Alcaldía actual, en cabeza de Mary Inés Gutiérrez, ha apropiado recursos para la promoción de la participación ciudadana, lo que hasta la fecha no había ocurrido.

El municipio de Suárez está ubicado en el noroccidente del Departamento del Cauca. El censo de 2018 arrojó una población de 31.904 habitantes, de los cuales el 14% pertenece al pueblo Nasa y el 34,5% se reconocen como afrodescendientes. Los principales renglones productivos son la agricultura, el turismo alrededor de la represa de Salvajina, y la explotación de oro, realizada de manera artesanal o ancestral y a pequeña escala. Entre 2012 y 2020, el municipio recibió un total de \$ 13.794 millones por concepto de regalías. El fortalecimiento del sector minero, junto al impulso del sector agropecuario y productivo y la puesta en marcha de una estrategia para activar el turismo son las metas del plan de desarrollo del municipio. Según dicho plan, el municipio tiene un nivel de NBI del 22,63 % en la zona urbana y 30,58 % en la zona rural. La medida de pobreza multidimensional en todo el municipio fue de 44,1 % (28,4 % en las zonas urbanas y 50,6 % en el área rural). En Suárez existen a la fecha cerca de cuatro mil beneficiarios del Programa de Familias en Acción. Los actores sociales no cuentan con herramientas para participar. El Consejo Municipal de Paz ha venido fortaleciéndose como espacio para la toma de decisiones para sacar adelante iniciativas relacionadas con víctimas y memoria histórica. Existen algunas veedurías ciudadanas debidamente constituidas, sobre todo en el sector salud, pero no tienen un despliegue importante. Existen algunas iniciativas incipientes de control social en el sector minero y de obras de infraestructura. Existe también la Mesa de Víctimas, pero las condiciones de seguridad en el territorio obstaculizan la participación de las comunidades en ese y en otros espacios. Uno de los rasgos de la zona es la inseguridad. Tras la firma del Acuerdo de Paz, las violencias se incrementaron, debido a la presencia de economías ilegales, grupos armados por fuera de la ley y ausencia estatal en los municipios del norte del Cauca.





trata de municipios que tienen contrastes desde el punto de vista de la organización y de la movilización alrededor del tema minero: más intensa en Suárez y California, menos, aunque significativa, en Luruaco, donde los temas ambientales han ganado relevancia en años recientes. En tercer lugar, las autoridades locales tienen posturas diferentes con respecto a la extracción de recursos naturales en su territorio (en California, la alcaldesa se ha declarado en contra de la actividad minera, mientras en los otros dos municipios, por tratarse de una actividad económica de peso en la generación de ingresos para la población, los alcaldes la consideran como parte de la vida de esas localidades y buscan resolver las tensiones que han surgido a propósito de ella. Por último, son tres municipios en los que Foro ha venido desarrollando un trabajo de tiempo atrás y tiene relaciones de confianza con varios de los actores locales, lo que constituye garantía para la realización de entrevistas y, en general, para el acopio de información.

El documento está estructurado en cinco partes: en la primera se presentan algunas características que han marcado la evolución del sector extractivo, a través de indicadores que permiten ver su peso real en la economía del país. La segunda sección describe el esquema de toma de decisiones dominante en la gestión de la actividad extractiva en Colombia, el cual constituye el contexto institucional y de política en el cual se mueve la participación de los diferentes actores, y define en últimas el rumbo de la actividad en sus diferentes modalidades<sup>12</sup>, así como sus resultados económicos y sociales. La tercera analiza las condiciones del entorno de la participación, tanto a nivel nacional como territorial; la cuarta sección se ocupa de las condiciones ligadas a los actores de la participación. La última sección recoge los principales hallazgos, examina sus implicaciones, y formula algunas recomendaciones sobre cómo llenar los déficits en las condiciones para el ejercicio de la participación en el sector.

## El sector extractivo en Colombia<sup>13</sup>

Uno de los factores que motivó la demanda creciente de participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia fue su rápido crecimiento en términos económicos y de expansión territorial, consecuencia del auge de precios de los commodities en el mercado internacional, del crecimiento correlativo de la inversión pública y privada en el sector, y de las políticas que el gobierno colombiano fue implementando para asegurar su desarrollo y consolidación como motor de la economía desde la primera década de este siglo.

En efecto, aunque Colombia no puede compararse en términos del tamaño de la explotación minera y de hidrocarburos con otros países de América Latina (Brasil, México, Perú, Venezuela y Chile, para mencionar los más importantes)<sup>14 15</sup>, el gobierno colombiano decidió a comienzos de este siglo promover el sector bajo el supuesto de que podría convertirse en el renglón líder de la economía colombiana y generar rentas y beneficios para los territorios ricos en recursos

<sup>12</sup> Los sectores minero y de hidrocarburos presentan diferencias importantes desde el punto de vista de los arreglos institucionales y de sus formas de operación. Tienen en común el hecho de que en ambos operan grandes empresas nacionales e internacionales. Sin embargo, en el segundo de ellos tiene un importante peso ECOPEPETROL, una empresa de economía mixta, de carácter comercial, organizada bajo la forma de sociedad anónima, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con lo establecido en la Ley 1118 de 2006. El sector minero, a diferencia del de hidrocarburos, es altamente heterogéneo. El Ministerio de Minas y Energía maneja una tipología de la actividad minera, que incluye la minería de subsistencia, de pequeña, mediana y gran escala (Decreto 1666 de 2016). El GDIAM ha elaborado una tipología que cruza la escala de las unidades productivas con los siguientes tipos de minería: ancestral y artesanal, formal, informal, ilegal y extracción ilícita de minerales (GDIAM, 2020).

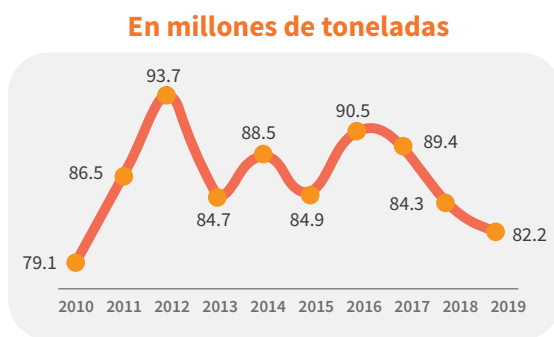
<sup>13</sup> Ver Velásquez (2021).



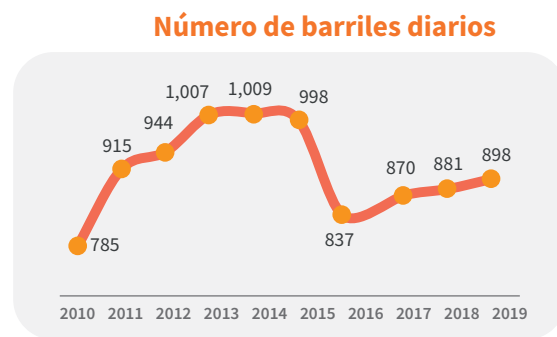
naturales y para el conjunto del país. Es lo que explica el comportamiento de esa actividad económica en los últimos quince años, especialmente durante el boom de los precios internacionales de las materias primas<sup>16</sup>. En efecto, Colombia incrementó su producción de carbón de 59,7 toneladas en 2005 a 82,2 en 2019, con picos de producción de 93,7 y 90,5 toneladas en 2012 y 2016, respectivamente (Gráfica 1). En el mismo período, la producción de petróleo pasó de 435 mil barriles diarios a cerca de 900.000, logrando picos de producción entre 2013 y 2015 (gráfica 2). El oro tuvo un comportamiento algo diferente: las cifras de producción en 2005 y 2019 son similares: 39,4 y 36,7 toneladas, respectivamente; sin embargo, en 2009 se registró la producción más alta (47,8) y, en 2012 la segunda en volumen (42,3) (gráfica 3)<sup>17</sup>.

El aumento en la producción de estos renglones respondió a la rápida entrega de títulos en el sector minero y a la firma de contratos de exploración y explotación en el sector de hidrocarburos, sobre todo a partir de 2002-2003. Los datos de la Agencia Nacional de Minería (ANM) indican que en 1995 había 547 títulos otorgados para la explotación de minerales. En 2010 el número de títulos entregados era de 8.437 y en 2015, de 9.314. La cifra se redujo a 7.652 títulos en 2020, según la información del Ministerio de Minas y Energía. En el caso de los hidrocarburos, los contratos firmados en 2005 fueron 57; en 2014 llegaron a ser 96, pero con la baja del precio del petróleo y la reducción de las reservas, en 2018 solamente fueron firmados 48 contratos (Foro, 2019). En 2019, fueron firmadas 18 adjudicaciones en la subasta, principalmente en

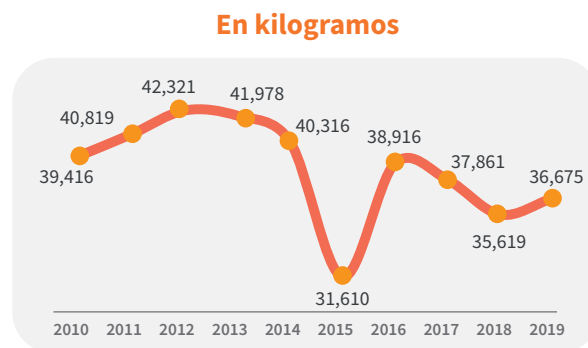
**GRÁFICA 1: PRODUCCIÓN DE CARBÓN EN COLOMBIA 2010-2019.**



**GRÁFICA 2: PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO EN COLOMBIA 2010-2019.**



**GRÁFICA 3: PRODUCCIÓN DE ORO EN COLOMBIA 2010-2019.**



Fuente: Martínez (2020)

- 14 Con la excepción del carbón, del cual Colombia es el primer productor en América Latina y sexto en el mundo.
- 15 El aporte de la actividad extractiva al PIB nacional nunca ha sido mayor al 7.6%, y en 2019 fue del 5.6%, según las cifras del Banco de la República
- 16 Con los mayores precios del petróleo se registraron en 2011, 2012 y 2013, con cifras promedio por barril (Brent) de US\$111,26, US\$111,68 y US\$108,64, respectivamente. El carbón, segundo renglón de exportación del país, tuvo un comportamiento similar, registrando el valor más alto por tonelada en 2011 (US\$111,50). El oro mostró la misma tendencia: la onza se vendió en 2011 a un precio promedio de US\$1.569,21, y de US\$1669,52 en 2012.
- 17 Datos del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia, de Foro Nacional por Colombia. Ver Gaitán y otros (2011) y Martínez (2020).



los Llanos Orientales. Con esta dinámica, la ANH proyectaba inversiones por 2.200 millones de dólares para impulsar la industria del crudo en el 2020.

Un segundo factor del aumento en los volúmenes de producción fue la llegada de capitales extranjeros al sector. Los datos del Banco de la República señalan que en el período 2005-2015 ingresaron al país cerca de US\$ 184 mil millones, de los cuales, en promedio, el 52% se dirigió a la minería y los hidrocarburos. En 2005, la inversión extranjera en el sector representó el 38.5% del total de inversión extranjera en el país. Esa proporción llegó a ser del 76.5% en 2010, y luego descendió al 42.8 % en 2014, llegando a ser solamente el 17 % en 2016. En 2017 representó el 30.7% del total y, en 2019, el 31.5% (Martínez, 2020).

Otro indicador de la importancia del sector en la economía del país es su peso en el conjunto de las exportaciones. Durante la fase de auge de los precios internacionales, la exportación de hidrocarburos y minerales ganó progresivamente peso en la canasta exportadora: en 2010, representó el 56.3 % del total exportado, mientras en 2012, el 63,8 %. En 2016,

luego de la baja de los precios internacionales, las exportaciones de minas e hidrocarburos se redujeron hasta llegar a ser el 48,2 %, del total; en 2019, representaron el 61.9%.

El interés del gobierno de promover el sector fue principalmente fiscal<sup>18</sup>. La explotación del subsuelo ha aportado importantes recursos, tanto por los excedentes generados por Ecopetrol como por los impuestos y regalías pagadas por las empresas privadas, como lo señalan los sucesivos informes de EITI Colombia<sup>19</sup>. Entre 2011 y 2015 esos recursos ascendieron a cerca de 91,5 billones de pesos, con un promedio de 18,3 billones por año. Esa cifra representa el 48% del presupuesto promedio de inversión pública para el mismo período. El volumen de la renta ha descendido en los últimos años, debido a la volatilidad de los precios internacionales y al comportamiento de la producción, especialmente en la coyuntura de la crisis sanitaria de 2020<sup>20</sup>, lo que no ha sido óbice para que el gobierno siga considerando al sector como punta de lanza de la reactivación económica del país en la pospandemia<sup>21</sup>.

**18** No está dentro de los objetivos de este informe realizar un análisis de la manera como el gobierno se ha convertido en promotor del sector, en particular de la industria a gran escala en las últimas dos décadas. Lo cierto es que desde el gobierno del Presidente Álvaro Uribe, los Planes Nacionales de Desarrollo fueron otorgando a la minería y a los hidrocarburos un rol cada vez más evidente como líder y motor de la economía y como fuente de rentas fiscales. Igualmente, el gobierno fue construyendo una narrativa cuyo núcleo era la necesidad de explotar el subsuelo como forma de financiar la inversión pública. No hacerlo equivaldría a oponerse al desarrollo.

**19** Ver [www.eiticolombia.gov.co](http://www.eiticolombia.gov.co)

**20** “Las cifras del DANE muestran que la contracción de la economía en el primer semestre de 2020 se ubicó en -7,4% y para el total anual fluctuará entre -6,8% y -8,1%. Esto significa que el PIB perdió 31 billones de pesos a junio. Aunque desde la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) y la de Minería (ACM) se señala que no se generó un traumatismo profundo en el funcionamiento de la industria extractiva, teniendo en cuenta que su operación tiene la dinámica de trabajo cerrado y que fue incluida desde el inicio como una de las excepciones de movilidad al ser considerada como una área de interés prioritario para el país, las estadísticas muestran que la caída en la producción de carbón fue de 7,2% en el primer semestre de 2020. En el caso del petróleo la disminución fue más drástica (18,1%), mientras el gas registró la menor pérdida con el 1,3% de la producción, según datos de la ANH” (Martínez, 2020).

**21** Hay que señalar que el argumento del aporte fiscal del sector extractivo ha perdido sustento en los hechos. En efecto, las regalías han perdido peso en los ingresos corrientes de la Nación en los últimos años: en 2011, representaron el 13,1 %, mientras en 2018, el 4.4 %, y en 2020, el 5.6 %.



# El esquema de toma de decisiones: las asimetrías entre actores<sup>22</sup>

A medida que el sector fue creciendo, ganó relevancia como nicho de formulación de políticas y de toma de decisiones, sobre todo teniendo en cuenta los impactos de su operación. En tal sentido, el esquema de toma de decisiones se convirtió en objeto de disputa por parte de los diferentes actores, en especial las colectividades territoriales y otros actores sociales que reivindicaron su derecho a participar en los distintos momentos de la cadena de decisiones.

En el esquema vigente hasta ahora, las principales decisiones a lo largo de la cadena de valor del sector extractivo están concentradas en el gobierno nacional (Gráfica 4). Ello obedece a una interpretación del artículo 332 de la Constitución, según el cual “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos

naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. El gobierno nacional interpretó que el término “Estado” hacía referencia al nivel central y que, en consecuencia, el diseño e implementación de las políticas relacionadas con el sector debería quedar en sus manos, a través de los ministerios encargados (Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional e Interior, entre los más importantes), de las entidades adscritas y del Departamento Nacional de Planeación. Esto produjo un manejo centralizado de los recursos del subsuelo, lo que contrasta con la estructura descentralizada del Estado y el principio constitucional de autonomía territorial.

**GRÁFICA 4: COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y SUBNACIONALES EN LAS FASES DE UN PROYECTO MINERO**



<sup>22</sup> Con la excepción del carbón, del cual Colombia es el primer productor en América Latina y sexto en el mundo.

<sup>23</sup> La noción de colectividades territoriales hace referencia a las comunidades económicas, sociales, culturales y políticas ligadas a un territorio específico, de escala sub-nacional. Incluyen, por tanto, la diversidad de actores sociales y económicos, así como las autoridades públicas constituidas legítimamente como gobierno en dicho territorio. Las colectividades territoriales son altamente heterogéneas desde el punto de vista socioeconómico, cultural y político, pues se constituyen a partir del cruce de las racionalidades, intereses, recursos, proyectos políticos y discursos de los diferentes actores. Son, por tanto, entidades complejas en las que la interacción entre actores puede generar tensiones y conflictos que no solamente involucran relaciones entre la sociedad y el Estado, sino también dentro de cada uno de ellos. Pero también pueden ser fuente de sinergias para la acción conjunta, cuando se trata de enfrentar situaciones que aúnan diferentes intereses de cara a otros actores, especialmente cuando el territorio se ve afectado por factores exógenos (Ver Velásquez, Fabio, 2018).

<sup>24</sup> La gráfica se basa en un análisis de competencias en el sector de minas, pero, mutatis mutandis, el esquema es aplicable al sector de hidrocarburos.

En ese esquema las entidades territoriales tienen competencias operativas, de recaudo de impuestos y contribuciones de las empresas extractivas, así como de administración de las regalías que les son asignadas. Los alcaldes, además, deben formular los planes de ordenamiento territorial y hacer cumplir los amparos administrativos<sup>25</sup> y otras funciones de vigilancia y control. El modelo es, pues, excluyente en la medida en que impide a las colectividades territoriales influir de forma efectiva en las decisiones más importantes relacionadas con la gestión de los recursos naturales: ni las autoridades locales<sup>26</sup> ni las comunidades tienen voz en decisiones estratégicas, como la de explotar el subsuelo, otorgar títulos y licencias, y distribuir la renta extractiva, para señalar algunas de ellas<sup>27</sup>.

Este esquema de gobierno revela además asimetrías entre los diferentes actores productivos en su relación con la toma de decisiones, como lo muestra la gráfica 5. La industria a gran escala tienen relación directa con los distintos niveles de la administración pública: ejercen una alta presión y mantienen un diálogo permanente

con el gobierno nacional para el diseño de las políticas sectoriales, para la aprobación de normas y la adopción de medidas específicas, por ejemplo, en coyunturas de baja de precios en el mercado internacional o de crisis, como la generada por la pandemia del covid-19<sup>28</sup>. Esto les asegura un alto grado de incidencia en las decisiones estratégicas del sector. Esa cercanía no solo ha permitido el diseño de políticas en beneficio de los intereses de la gran industria extractiva, sino también la construcción de narrativas afines sobre el rol del sector en el desarrollo del país, que se convierten en discursos dominantes, con un gran poder de influencia en la deliberación pública y en la toma de decisiones. Además, asigna al gobierno un rol de promotor, más que de regulador, de la actividad extractiva.

La relación de las grandes empresas con las autoridades territoriales son generalmente fluidas<sup>29</sup>, a través de diferentes medios: acuerdos sobre inversiones de beneficio municipal o subregional, aportes económicos para el diseño y ejecución de planes y políticas públicas, por ejemplo, los esquemas de ordenamiento

25 Los amparos administrativos son figuras jurídicas que obligan al alcalde a implementar medidas para desalojar a los mineros de hecho que se encuentran ejerciendo su labor en áreas tituladas (ley 685 de 2001).

26 “(...) el rol de los alcaldes y gobernadores es de poco peso. Las funciones que tienen a su cargo -las de control y fiscalización- son las más conflictivas, y les pueden generar costos políticos. Por ejemplo, deben aplicar en muchas ocasiones el decomiso y los amparos administrativos a mineros y personas de su municipio, lo que les genera dificultades con el resto de la población, por supuesta falta de solidaridad y por obstaculizar sus fuentes de trabajo. Por esto, en muchos casos prefieren ignorar la situación y dejar pasar este tipo de infracciones, no sin obviar la clara situación de falta de capacidades para llevar a cabo estas competencias” (Foro, 2017, 13).

27 La excepción es el Departamento de Antioquia, el único que, por delegación del gobierno, ejerce algunas funciones que corresponden al nivel central.

28 Un ejemplo de esta presión hacia el gobierno es la carta enviada el 25 de abril de 2020 al Presidente Duque por varios gremios empresariales, incluida la Asociación Colombiana de Minería, en la que formulan varias solicitudes para enfrentar los efectos del confinamiento obligado por la pandemia, como la simplificación de trámites para el pago de regalías, la consulta previa y las licencias ambientales, medidas que en su concepto podrían “aumentar y acelerar la productividad en los sectores estratégicos de desarrollo económico del país”.

29 Un ejemplo de esta presión hacia el gobierno es la carta enviada el 25 de abril de 2020 al Presidente Duque por varios gremios empresariales, incluida la Asociación Colombiana de Minería, en la que formulan varias solicitudes para enfrentar los efectos del confinamiento obligado por la pandemia, como la simplificación de trámites para el pago de regalías, la consulta previa y las licencias ambientales, medidas que en su concepto podrían “aumentar y acelerar la productividad en los sectores estratégicos de desarrollo económico del país”.



territorial, y alianzas con los gobierno municipales para el desarrollo de los proyectos extractivos<sup>30</sup>. La mayoría de los gobiernos locales han respondido a esa estrategia con un criterio claro: el de los beneficios

económicos, fiscales y sociales que puede reportar el proyecto al municipio. De ello depende la respuesta de las autoridades en términos de cooperación o rechazo a la iniciativa privada<sup>31</sup>.

**GRÁFICA 5: LAS ASIMETRÍAS EN LA RELACIÓN DE LOS ACTORES EXTRACTIVOS CON EL ESQUEMA DE TOMA DE DECISIONES**



Fuente: Elaboración propia

La gran industria también tiene un alto margen de influencia sobre las comunidades locales. Los altos índices de necesidades básicas insatisfechas en las regiones donde operan los proyectos extractivos constituyó en el pasado un terreno abonado para que las empresas buscaran el apoyo ciudadano a sus proyectos a través de acciones filantrópicas de distinto alcance (desde la entrega de camisetas a clubes deportivos hasta la construcción de una carretera, una escuela o un puesto de salud) que eran bien recibidas por la población y que, incluso, dieron lugar a demandas adicionales hacia las empresas, en

vista de que los gobiernos locales no atendían, por incapacidad o por falta de voluntad, las necesidades de la población.

Poco a poco las empresas fueron se fueron acogiendo a un enfoque de “desarrollo de base”, cuyo núcleo principal es el mejoramiento de capacidades locales para que las comunidades emprendan por sí mismas la tarea de construir su desarrollo. De esa forma, pretendían romper los lazos de dependencia que convertían a las empresas en un “para-estado”, y entablaban una relación con la población que seguía

<sup>30</sup> Algunas de estas iniciativas pueden bordear la delgada línea que separa la acción legal de la ilegal, especialmente cuando se trata de acuerdos “por debajo de la mesa”, que podrían ser considerados como hechos de corrupción, así sean “pequeñas cosas”, como la financiación de viajes de autoridades locales para que asistan a eventos mineros o para conocer otras experiencias nacionales e internacionales.

<sup>31</sup> La relación del sector empresarial con las autoridades municipales ha sido, además, apoyada por el gobierno nacional a través de sus agencias (ANH y ANM). La agencia Nacional de Minería, por ejemplo, una vez que la Corte Constitucional ordenó al gobierno dialogar con los alcaldes para acordar el desarrollo de los proyectos mineros, desarrolló una estrategia de pactos con los alcaldes para validar la implantación de proyectos mineros en su territorio. A finales de agosto de 2017, la ANM había firmado acuerdos con 114 alcaldes del país.



teniendo visos de verticalidad, pero que apuntaba a generar en esta última algunos brotes de autonomía para que pudieran mejorar su nivel de vida.

En años recientes, sobre todo a raíz de los altos niveles de conflictividad en algunas zonas del país, esta estrategia ha virado –sin ser totalmente abandonada– hacia una apuesta por el diálogo para obtener la licencia social de la población. El énfasis ahora es de relacionamiento con las comunidades en la mira de mejorar los pobres niveles reputacionales del sector, prevenir la conflictividad o tramitarla, y ganar aliados en distintos sectores de la población para la implementación de los proyectos extractivos.

La respuesta de las comunidades locales a esta estrategia ha sido desigual. El rechazo a la actividad extractiva ha sido notorio, especialmente en algunas regiones donde, por ejemplo, tuvieron lugar consultas populares que rechazaron los proyectos de explotación del subsuelo en su territorio, o realizaron movilizaciones de resistencia en contra de su ejecución. Pero también ha habido declaraciones de apoyo comunitario a proyectos extractivos. Es lo que señala el informe de la “Brújula Minera” de 2020, según el cual aumentó la percepción ciudadana favorable a la minería: “por primera vez en 4 años se alcanzan niveles de opinión positiva para el país de un 68% en municipios mineros y un 63% en municipios no mineros, revirtiendo la tendencia negativa de los NO mineros. Entre otros hallazgos, se encontró que en los municipios NO mineros algunas personas estarían dispuestas a permitir el desarrollo de la actividad minera si esta aporta a la construcción de paz, proyectos de ciencia y tecnología, y salud”<sup>32</sup>.

Otra cosa ocurre con los demás actores productivos en su relación con las entidades encargadas de tomar

las decisiones. La pequeña minería<sup>33</sup> formal es un sector importante del universo minero en Colombia en términos cuantitativos y cualitativos, principalmente en la explotación de recursos como el oro, el carbón, las esmeraldas y los materiales de construcción. Históricamente han tenido que enfrentar numerosas dificultades relacionadas con el acceso a capacitación para mejorar sus estándares técnicos, laborales, económicos y sociales; así mismo, la comercialización de su producción, el acceso a créditos bancarios, la incorporación de tecnologías limpias y su sostenibilidad y crecimiento como empresas. Sus demandas hacia el Estado han buscado obtener mejores garantías para su actividad.

El gobierno nacional no ha dado respuestas oportunas y adecuadas a estas peticiones. Ha sido la tendencia en las últimas dos décadas. No obstante, el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 señala explícitamente la intención de apoyar a este sector. Según dicho documento, el Ministerio de Minas y Energía debe formular las políticas para el desarrollo de una pequeña y mediana minería rentable financieramente, sostenible ambientalmente, con responsabilidad social y con altos estándares de seguridad minera. El Plan propone la creación de una institución que asegure la sostenibilidad de la pequeña y mediana minería y trabaje en fórmulas de comercialización de minerales, basadas en buenas prácticas de trazabilidad de la cadena”. Actualmente, el Ministerio diseña un nuevo modelo de fomento minero para Colombia que incluye un esquema de comercialización de minerales (GDIAM, 2020). Es, quizás, la primera aproximación integral del gobierno a la problemática de la pequeña minería formal y la primera ocasión en que este sector tiene algún grado de influencia en decisiones del gobierno.

32 [https://paisminero.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21237:crece-la-imagen-positiva-de-la-mineria-en-el-pais-brujula-minera&catid=117:mineria-colombiana&Itemid=942](https://paisminero.co/index.php?option=com_content&view=article&id=21237:crece-la-imagen-positiva-de-la-mineria-en-el-pais-brujula-minera&catid=117:mineria-colombiana&Itemid=942)

33 El sector de hidrocarburos opera solamente a través de grandes empresas.



La minería informal<sup>34</sup> ha copado una buena parte de las preocupaciones del gobierno desde hace más de tres décadas. Las demandas de formalización, sin embargo, no han tenido una respuesta adecuada de parte del ejecutivo. Aunque han sido varios los programas adelantados por el Ministerio de Minas y Energía, sus resultados han sido pobres hasta el momento, por lo menos en cuanto al número de mineros formalizados (menos del 5% del total). El escaso éxito de estos programas no proviene solamente de su diseño (altas exigencias para la formalización, costos, tiempos, trámites), sino de factores ligados al entorno (debilidad institucional, ausencia de información pertinente, confiable y oportuna, falta de actualización cartográfica, corrupción, entre otros) y a las características de los mineros informales (bajo nivel de escolaridad y de organización, escaso conocimiento de normas y estándares, precariedad en el acceso a mercados legales, baja capacidad financiera y escasos recursos, para citar algunos) (GDIAM, 2020).

Aunque a partir de 2013, el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Dirección de Formalización Minera, puso en marcha un Programa para que el sector informal trabaje bajo el amparo de un título minero, con instrumentos ambientales avalados por el gobierno y bajo estándares técnicos, laborales, ambientales y empresariales conocidos, el gobierno nacional no ha logrado diseñar una política que responda a los requerimientos de la minería informal, por lo menos con el mismo vigor y la prontitud con la que reacciona

a las demandas de la gran industria. Esta situación no solo revela las asimetrías de poder en la toma de decisiones, sino que además ha incrementado la sensación de frustración en los mineros informales, y cultivado la desconfianza en la acción del gobierno.

La minería artesanal y ancestral<sup>35</sup> es la que tiene menor grado de influencia en las decisiones públicas, pues se encuentra aún muy lejos del radar del gobierno nacional. Son más bien las alcaldías las que se encargan de llevar el registro de estos mineros y mantener con ellos un contacto permanente para atender algunas de sus demandas, sobre todo en aspectos sociales y de subsistencia. Son cerca de 100.000 personas, según los datos oficiales, los que practican este tipo de minería en el país. El gobierno nacional ha hecho poco en términos de política pública en su favor. Ha aplazado la reglamentación del Capítulo V de la ley 70 de 1993, en el caso de las comunidades negras, y no ha contado con programas específicos para ese segmento de la actividad. Por el contrario, a raíz del crecimiento de la extracción ilícita de minerales, ha desplegado una acción represiva que termina por afectar a los mineros ancestrales y artesanales que, por fuerza de las circunstancias, se relacionan cada vez más con la minería ilegal.

La excepción en este caso es el acuerdo logrado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con las comunidades negras para introducir algunos procedimientos diferenciales en el desarrollo de su

34 El GDIAM (2020) la define como “aquella actividad extractiva que realizan miembros de las comunidades locales mediante trabajos de extracción y de procesamiento de minerales con medios mecánicos, que incumple al menos uno de los requisitos exigidos por la ley, a saber: el título minero vigente o la autorización del titular de la propiedad para explotar en su área, la licencia o plan de manejo ambiental, las normas laborales, de seguridad, de salubridad industrial e higiene minera, la capacidad técnica mínima necesaria según el tipo de mina, o el pago de regalías o de las contraprestaciones económicas exigidas por el aprovechamiento de los recursos naturales”.

35 El GDIAM (2020) la define como “la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección a cielo abierto de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas por medios y herramientas manuales, y sin la utilización de ningún tipo mecanizado o maquinaria para su arranque. Se trata de una actividad artesanal cuya capacidad de extraer y procesar minerales está determinada por la fuerza de trabajo de una persona adulta durante una jornada de trabajo. Este tipo de minería mezcla componentes productivos y culturales muy ligados al territorio y, en el caso de la minería ancestral, a dinámicas colectivas heredadas del pasado. Incluye la Asociación Colombiana de Minería, en la que formulan varias solicitudes para enfrentar los efectos del confinamiento obligado por la pandemia, como la simplificación de trámites para el pago de regalías, la consulta previa y las licencias ambientales, medidas que en su concepto podrían “aumentar y acelerar la productividad en los sectores estratégicos de desarrollo económico del país”.



actividad, entre ellos la asesoría técnica y jurídica a los consejos comunitarios cuando estos realicen alianzas empresariales; el diseño de un contrato de concesión para consejos comunitarios que poseen un título colectivo; la definición de un canon superficiario para los contratos de concesión de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, consistente en el 25% de lo establecido para terceros; y la capacitación para la formulación de proyectos minero-energéticos de esas mismas comunidades (GDIAM, 2020). Será necesario verificar en el futuro si estas iniciativas fueron implementadas.

Este análisis muestra las asimetrías que existen entre los diferentes actores productivos para incidir en las decisiones relacionadas con la actividad extractiva en Colombia. Mientras la industria a gran escala tiene un

alto poder de incidencia en todos los nichos de toma de decisiones, la pequeña y mediana minería, los mineros informales y los mineros ancestrales y artesanales obtienen escasos beneficios de la política pública. El decreto 1666 de 2016, que definió la tipología minera en Colombia, con la intención de diseñar políticas diferenciadas para cada sector, no se ha visto reflejado en propuestas que consideren la particularidad de cada categoría y den un trato equitativo a todos los actores. Hay declaraciones de intención que se tornan retóricas en tanto no se traducen en acciones de gobierno. Este promueve la gran industria y trata a los demás sectores como destinatarios marginales de su acción. Estas asimetrías no son otra cosa que asimetrías de poder, cuyo saldo final es la focalización de las políticas en la gran industria y, secundariamente, en los demás agentes productivos.

## Las condiciones del entorno

En este apartado se hará referencia a dos componentes del entorno que constituyen condiciones sine qua non para el desarrollo de procesos participativos en el sector extractivo: de un lado, el rol del Estado en la oferta de dispositivos de participación (formales o no) y de políticas de promoción de ese derecho; de otro, la existencia de un clima social y político favorable para su ejercicio.

### **LA OFERTA DE INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR EXTRACTIVO<sup>36</sup>**

La institucionalización de la participación fue una de las estrategias que algunos sectores políticos de los partidos liberal y conservador diseñaron a mediados

de los años ochenta del siglo pasado para superar la crisis del régimen y reducir el clima de tensión social en el país. A ello obedeció la creación de algunos dispositivos a través del Acto Legislativo # 1 de 1986 y las leyes 11 y 12 del mismo año.. La Constitución de 1991 dio rango constitucional a la participación y la convirtió en un principio de la organización del Estado y de su relación con la ciudadanía (artículos 1 y 2). Ello se expresó posteriormente en una amplia legislación sobre participación ciudadana, que abarcó la mayor parte de los sectores de la gestión pública<sup>37</sup>.

El sector extractivo fue una excepción a esa. En contraste con la importancia creciente del sector en la economía colombiana desde inicios del presente siglo,

<sup>36</sup> Los contenidos de este apartado y del siguiente se basan en Velásquez (2021).

<sup>37</sup> Desde mediados de los años ochenta hasta fines de 2018, fueron expedidas 145 normas de carácter nacional: 1 acto legislativo, 67 leyes, 67 decretos y 10 resoluciones, que crearon siete mecanismos (revocatoria del mandato, consulta popular, referendo, plebiscito, iniciativa normativa, cabildo abierto y consulta previa) y 130 espacios de participación, a través de los cuales diferentes sectores de la población pueden tramitar sus iniciativas, concertar soluciones a sus problemas y vigilar el comportamiento de los gobernantes (Velásquez y otros 2020).



no contó con instituciones participativas permanentes para la intervención de la ciudadanía en las decisiones relacionadas con la explotación del subsuelo, lo que se explica por el esquema jerárquico de toma de decisiones, analizado en el apartado anterior.

Ello no significa que no existan dispositivos de participación en el sector. Existen algunos, como el Consejo Asesor de Política Minera<sup>38</sup>, las Alianzas para la Prosperidad<sup>39</sup>, los Comités Consultivos de los OCAD (Órganos Colegiados de Administración y Decisión)<sup>40</sup>, el Comité Tripartita Nacional (CTN) de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) y los dispositivos creados por la reciente reglamentación del Sistema General de Regalías<sup>41</sup>. Otros –probablemente los más importantes– no son instrumentos propios del sector, sino que fueron diseñados para otros efectos: la consulta previa, la consulta popular, las audiencias públicas ambientales y los mecanismos de control social. A continuación serán examinados esos dos grupos de dispositivos.

## **LOS DISPOSITIVOS PROPIOS**

El Consejo Asesor de Política Minera es un órgano consultivo del Ministro para la definición de políticas sectoriales y del diseño institucional necesario para llevarlas a cabo. Está integrado en su mayoría por funcionarios gubernamentales, un representante de los gremios empresariales mineros, uno del sector social minero y uno del sector académico. La ley señala que ese Consejo se debe reunir por lo menos cada seis meses. Sin embargo, la realidad es otra, pues sus reuniones han sido esporádicas<sup>42</sup> para definir algunos

elementos de política minera o para establecer líneas de comportamiento del Ministerio ante situaciones críticas o de emergencia.

Las Alianzas para la Prosperidad son mecanismos de diálogo multiactor que operan “en los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero energética (...) con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos”<sup>43</sup>. Hasta la fecha no han sido reglamentadas y no se tiene conocimiento de ninguna iniciativa encaminada en esa dirección.

En lo que respecta a los OCAD, la norma señala que deberán conformar “comités consultivos, los cuales serán consultados obligatoriamente sin que su concepto sea vinculante, cuyos miembros pueden ser, entre otros, representantes de las Comisiones Regionales de Competitividad, de los consejos territoriales de planeación, de agremiaciones económicas y profesionales, de las organizaciones sociales, delegados de las comisiones consultivas distrital, departamentales y nacional de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las comunidades indígenas, de las instituciones de educación superior, de las autoridades de la jurisdicción y de institutos técnicos de reconocida trayectoria e idoneidad” (ley 1530 de 2012, Artículo 57). Esta norma no ha sido en general acatada. Son pocos los OCAD municipales que cuentan con el Comité Consultivo. Y en lo que respecta a los OCAD Departamentales, a 2017 ningún Comité había sido creado, como lo señaló el Balance de la Contraloría

<sup>38</sup> Creado por la ley 685 de 2001 (Código Minero).

<sup>39</sup> Ley 1757 de 2015

<sup>40</sup> Ley 1530 de 2012.

<sup>41</sup> Ley 2056 de 2020.

<sup>42</sup> Las actas de las últimas seis reuniones del Consejo, de las que se tiene conocimiento público (Actas 16 a 20) tienen fecha de diciembre 6 de 2010, marzo 1 de 2013, mayo 10 de 2014, noviembre 11 de 2014 y agosto 15 de 2017 y junio de 2018. Es decir, en promedio una reunión cada 15 meses. No se encontró información sobre reuniones del Consejo.

<sup>43</sup> Ley 1757 de 2015 (artículo 105).



General de la República sobre las regalías entre 2012 y 2016 (citado por Martínez y otros, 2018)<sup>44</sup>. La figura desapareció luego de la reforma al Sistema General de Regalías y su correspondiente reglamentación (ley 2056 de 2020).

El Comité Tripartita Nacional (CTN), de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, es probablemente uno de los escenarios que más se acerca a una noción de participación ciudadana multiactor en el sector. EITI es un estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. El estándar exige la divulgación de información a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva, desde la extracción hasta el pago de impuestos y regalías, y el beneficio que reportan al público en general. Esto incluye cómo se adjudican y registran las licencias, quiénes son los beneficiarios reales de dichas operaciones, cuáles son las disposiciones legales y fiscales, cuánto se produce, cuánto se paga, cómo se distribuyen esos ingresos, y cuál es la contribución a la economía<sup>45</sup>.

Colombia se sumó a esta iniciativa en 2013. A comienzos de 2014 quedó conformado el CTN por tres representantes del gobierno, tres de las empresas y tres de la sociedad civil<sup>46</sup>. El CTN toma decisiones por consenso. Los informes presentados al Consejo Internacional de EITI lo llevaron a señalar que Colombia hizo avances significativos en materia de transparencia de la IE. Los representantes de la sociedad civil en los primeros cuatro años de existencia del CTN impulsaron varias propuestas, entre ellas la inclusión de temas ambientales en el estándar y el diseño de EITI subnacionales. Recientemente, la labor del CTN parece haber perdido fuerza en la toma de decisiones, lo que puede reducir el alcance del programa en el país. No

obstante, el Comité sigue jugando un rol relevante en la tarea de volver pública la información sobre pagos y otros aspectos de la relación entre el Gobierno y las empresas. La mayor debilidad de EITI sigue siendo su baja incidencia en la política para el sector extractivo en el país. Siendo un espacio multiactor, los acuerdos logrados son insumos de gran valor para pensar la política de minas e hidrocarburos. No ha sido así: la Iniciativa va por un lado y la política extractiva por otro.

El último conjunto de dispositivos de participación del sector está contenido en la ley 2056 de 2020, que reglamenta la reforma al Sistema General de Regalías (SGR). Esta norma creó varios espacios de participación que benefician principalmente a los grupos étnicos (comunidades y pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueros - NARP, pueblo Rrom o Gitanos). Es la ley que más ha avanzado en la materia, en lo que respecta al sector extractivo y, específicamente, a la gestión de las regalías. Los objetivos de la ley (artículo 2) incluyen dos menciones a la participación, una general (“Propiciar los mecanismos de participación ciudadana, las prácticas de buen gobierno y la gobernanza territorial”) y otro referido a los grupos étnicos (“Implementar mecanismos que hagan efectiva la inclusión, igualdad, equidad, participación y desarrollo integral de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras NARP, del Pueblo Rrom o Gitano y de los Pueblos y Comunidades Indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo, planes de vida respectivos y demás instrumentos propios de planificación y contextos étnicos y culturales”). Esto constituye, por lo menos en el plano de las declaraciones, un notorio avance.

44 La ley 2650 eliminó los OCAD municipales y departamentales, así como los correspondientes Comités Consultivos y, como se analizará luego, creó los OCAD Regionales con participación de los grupos y las comunidades étnicas.

45 <https://eiti.org/es/quienes-somos>

46 Los representantes de la sociedad civil fueron escogidos por el pleno de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas, creada a finales de 2013 como plataforma de respaldo y rendición de cuentas de los representantes de la sociedad civil al CTN.



Ese par de objetivos, en particular el primero, se materializan en dos dispositivos de participación: las Mesas Públicas de Participación Ciudadana y el desarrollo de iniciativas de control social a lo largo del ciclo de los proyectos de inversión. Las mesas son escenarios en los cuales diferentes actores del nivel municipal y departamental priorizan los proyectos de inversión financiados con recursos de Asignación Directa y de Asignación para la Inversión Local (artículo 30). Esas Mesas deben ser lideradas por los alcaldes y gobernadores. Los alcaldes podrán invitar a delegados de las Juntas Administradoras Locales, del Concejo Municipal, de las Organizaciones de Acción Comunal, de las organizaciones sociales, y de los principales sectores económicos con presencia en el municipio. Los gobernadores podrán invitar a delegados de la Asamblea Departamental, de las Organizaciones de Acción Comunal, de las organizaciones sociales, de las Instituciones de Educación Superior y de los principales sectores económicos con presencia en el departamento. A nivel regional, los Gobernadores pueden buscar el apoyo de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales. Las Mesas son de obligatoria convocatoria y operación, y el resultado de su trabajo debe quedar consignado en los planes municipales y departamentales de desarrollo, en un capítulo específico que se denominará “Inversiones con cargo al Sistema General de Regalías”.

La ley incluye un segundo mecanismo: la vigilancia ciudadana en las diferentes fases del ciclo de los proyectos. Según el artículo 64, “las entidades que ejecuten recursos del Sistema General de Regalías garantizarán la participación ciudadana para el control

social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión”. Para ese efecto, el Congreso de la República podrá organizar audiencias públicas que contribuyan al ejercicio del control social. Es un enunciado genérico que deberá ser reglamentado en el futuro. Sin embargo, en este caso la participación se refiere específicamente a tareas de control social, no a sula incidencia ciudadana en la definición de los proyectos financiados con los recursos de regalías<sup>47</sup>.

Las referencias restantes a la participación ciudadana en la ley 2056 aluden exclusivamente a los grupos y comunidades étnicas. Este sector fue sin duda el gran beneficiado. Son varios los escenarios y las modalidades de participación que la ley consagra: en primer lugar, tienen asiento en la Comisión Rectora del Sistema a través de tres delegados (pueblos indígenas, comunidades NARP y pueblo Rrom), con voz y voto en la decisión de asuntos relacionados con las instancias de decisión creadas por la ley para ellos. En segundo lugar, los pueblos indígenas, las comunidades NARP y el pueblo Rrom tienen representación en los OCAD regionales, con voz y sin voto, a no ser que se trate de proyectos de inversión sobre los cuales se haya realizado consulta previa, caso en el cual participan con voto. Un tercer mecanismo es la participación de estos dos sectores en la definición de convocatorias de proyectos financiados con los recursos del rubro de Ambiente y Desarrollo Sostenible que sean de beneficio para sus respectivas comunidades (artículo 51).

El Título V de la ley está dedicado a la definición de instancias de decisión de pueblos indígenas y de comunidades NARP, así como de una Comisión de Diálogo de los pueblos Rrom para la gestión de

---

<sup>47</sup> Adicionalmente, la ley aboga por la realización de diálogos entre las comunidades locales y las empresas que explotan recursos naturales no renovables, con el fin de asegurar el restablecimiento socioeconómico y ambiental de los territorios donde se desarrollen las actividades de exploración y explotación. Es una actividad que comparte el espíritu de las Alianzas para la prosperidad, de la ley 1757 de 2015.

proyectos destinados a sus respectivas colectividades<sup>48</sup>. Este diseño es algo nuevo en materia de participación pues convierte a los grupos étnicos en responsables de la gestión de proyectos de inversión para sus comunidades. Estas instancias y la Comisión de Diálogo son las encargadas de recibir los proyectos de inversión, analizarlos, definir cuáles serán financiados, seleccionar sus ejecutores y monitorear su ejecución. Para tal efecto, deben realizar ejercicios de planeación, adecuados a sus costumbres y usos, y que respondan a los objetivos del Sistema General de Regalías. De esa forma, las autoridades de los tres sectores se convierten en particulares que ejercen funciones públicas, lo que los obliga a llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas y responder por las decisiones tomadas y sus consecuencias (artículos 77 y 93 de la ley).

Un aspecto adicional de la ley se refiere a la oferta de información y la rendición de cuentas, dos aspectos que complementan el diseño de los dispositivos de participación descritos. Según el artículo 65, “se publicarán las asignaciones, desarrollo del ciclo de los proyectos de inversión y demás conceptos a través de las plataformas que para tal fin sean dispuestas, que deberán estar disponibles para la ciudadanía en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la promulgación de esta Ley”. La Comisión Rectora quedó encargada de reglamentar ese proceso, el cual debe garantizar la participación a través de esas plataformas. El artículo 69 ordena lo mismo para las entidades territoriales y el 70 obliga a las autoridades territoriales a rendir cuentas

cada seis meses sobre los resultados de la ejecución del capítulo del correspondiente plan de desarrollo y sobre la evaluación que el Gobierno nacional deberá hacer del desempeño de las autoridades territoriales en la ejecución de los proyectos de inversión.

El balance de estos dispositivos no es alentador: El Comité Asesor de Política Minera no se reúne; las Alianzas para la Prosperidad no han sido reglamentadas y nada indica que lo sean en el corto plazo; los Comités Consultivos de los OCAD en general no operaron y fueron eliminados por la nueva ley de regalías; esta última no ha sido aún reglamentada, aunque muestra avances interesantes. Solamente el CTN de EITI funciona, aunque sus productos poco influyen en las decisiones de política pública para el sector.

### **OTROS DISPOSITIVOS**

Las audiencias públicas ambientales<sup>49</sup>, la consulta previa<sup>50</sup>, las consultas populares<sup>51</sup> y el control social, aunque aplican en diversos campos, no solo en el sector extractivo, han tenido mayor peso en el debate y en las dinámicas de participación ciudadana asociadas al sector.

Las audiencias públicas ambientales tienen por objeto “dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o entidades públicas y privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad; los impactos que este puede generar o genere, y las medidas de

**48** La primera está integrada por “i) Un delegado de cada una de las cinco (5) organizaciones que conforman la Mesa Permanente de Concertación y (ii) Un delegado por cada Macrorregión de conformidad con el artículo 10 del Decreto 1397 de 1996 o la norma que la modifique, adicione o sustituya” (artículo 75). La segunda está integrada por siete representantes de las comunidades NARP, “de los cuales tres (3) serán elegidos por los representantes de los consejos comunitarios y demás formas y expresiones organizativas ante la Comisión Consultiva de Alto Nivel en espacio autónomo, y cuatro (4) elegidos por el Espacio Nacional de Consulta Previa en espacio autónomo” (artículo 90). Los miembros de esas instancias son elegidos para periodos de dos años. Estas instancias y la Comisión de Diálogo cuentan con recursos del Sistema General de Regalías para su financiamiento (artículo 12).

**49** Ley 99 de 1993.

**50** Ver la ley 21 de 1991, que acogió el Convenio 169 de la OIT.

**51** Reglamentada por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, y ordenada en ciertos casos por la ley de régimen municipal (136 de 1994).



manejo propuestas o implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos. Igualmente, la audiencia busca abrir espacios para recibir opiniones, información y documentos de los interesados que aporten la comunidad y demás entidades públicas o privadas” (Decreto 330 de 2007).

Este ha sido uno de los escenarios más frecuentes de encuentro entre las entidades públicas, los promotores de proyectos y los sectores sociales para el intercambio de información y de opiniones, especialmente en el licenciamiento ambiental. Sin embargo, la audiencia pública es un mecanismo de alcance limitado: no es una instancia de incidencia ciudadana y sus deliberaciones no tienen carácter vinculante para las autoridades ambientales. En la audiencia se recibe información, opiniones y documentos que las autoridades podrán tener en cuenta –o no– para otorgar los correspondientes permisos. Además, su realización depende de que sean solicitadas por la ciudadanía o por algunos miembros del Estado. Ello explica por qué, por ejemplo, entre 2013 y el primer trimestre de 2018 fueron otorgadas 584 licencias ambientales para proyectos de minería e hidrocarburos, para lo cual fueron realizadas, según datos procesados por Foro<sup>52</sup> solamente 33 audiencias públicas, lo que significa una audiencia por cada 18 licencias, aproximadamente. Las audiencias también pueden ser convocadas para otros efectos, por ejemplo para el monitoreo a los planes de manejo ambiental o como paso previo a la titulación de zonas, pero ello prácticamente no ocurre.

La controversia sobre el alcance y la utilidad de las audiencias públicas se mantiene: para algunos líderes sociales, las opiniones de quienes intervienen

a nombre de la comunidad generalmente no son consideradas en el momento de otorgar las licencias. Además, no son convocadas para otros momentos, por ejemplo, el monitoreo a los Planes de Manejo Ambiental. Esa opinión es compartida por un dirigente gremial del sector, para quien “las audiencias no conducen a nada”, sobre todo porque en una pocas horas no se puede valorar un proyecto extractivo cuya exploración puede durar de 12 a 14 años. Son espacios en los que “la información no es necesariamente completa y, por tanto, no existen elementos de juicio para su valoración”<sup>53</sup>. Otro líder gremial opinó en la misma dirección, reconociendo, sin embargo, que algunas audiencias han sido útiles: “Hay audiencias que han cumplido el propósito y los asistentes han quedado conformes con lo que se ha tratado, pero hay otros casos en los que las comunidades terminan considerando que fueron convidados de piedra y sus opiniones no fueron tenidas en cuenta”. A su juicio, esto es fuente de prevenciones y desconfianzas con respecto a la acción del Estado<sup>54</sup>.

No obstante, hay quienes encuentran en las audiencias públicas una oportunidad para expresar opiniones sobre un proyecto determinado. Es lo que señaló un líder social: “Las audiencias entonces sí sirven. El concepto de audiencia pública se asocia a la realización de cualquier proyecto. A veces no hay elementos que nos permitan tener herramientas para las audiencias, pero para ir a las audiencias se necesitan tres o cuatro evidencias claras para poder generar el debate, para que ellos se defiendan como debe ser”<sup>55</sup>. En otras palabras, sirven siempre y cuando quienes intervienen expresen opiniones sustentadas en hechos y bien argumentadas.

---

52 Ver Peña, Jiménez y Simbaqueba (2019), p. 31.

53 Entrevista a dirigente gremial del sector minero.

54 Entrevista a dirigente gremial del sector petrolero.

55 Entrevista a líder social.

Otras organizaciones y movimientos han ido más allá y han utilizado las audiencias para impedir el otorgamiento de licencias ambientales; para ello han utilizado información confiable y han emprendido acciones de movilización colectiva en defensa del territorio. Es lo que ocurrió en la discusión del proyecto de explotación de oro a cielo abierto, de la empresa GreyStar, en la provincia de Sotomonte. En esa ocasión, las organizaciones y movimientos de defensa del agua utilizaron la audiencia para impedir, junto con otras estrategias de presión y movilización, que la autoridad correspondiente aprobara la licencia, lo que finalmente sucedió.

Las audiencias son escenarios de alcance limitado. Ello no obsta para que algunos actores las consideren como oportunidad para informarse y opinar, y para controvertir en el plano técnico las consideraciones de los promotores de los proyectos e, incluso, detener la operación de los mismos<sup>56</sup>. Mejorar el alcance de las audiencias públicas implicaría una reforma normativa para modificar su carácter. No existen señales de que ello ocurra, por lo menos en el corto plazo, aunque se sabe de iniciativas ciudadanas en esa dirección.

Otro de los mecanismos que ha logrado visibilidad en los proyectos extractivos es la consulta previa, libre e informada (CPLI). La consulta es el derecho que poseen los grupos étnicos a ser consultados cuando el Estado proyecta tomar medidas legislativas y administrativas, o realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, que pueden afectar su integridad cultural, social y económica. La ley 21 de 1990 acogió el Convenio 169 de la OIT e incorporó a la legislación colombiana el mecanismo. Leyes posteriores, como la

ley 70 de 1993 y la ley 99 de 1993, ratificaron su uso como mecanismo afirmativo de los grupos étnicos.

La consulta previa es de carácter obligatorio, pero la ley no especificó un procedimiento específico para su aplicación<sup>57</sup>. El Decreto 1320 de 1998 establece algunos protocolos. Posteriormente, la directiva 01 de 2010, de la Presidencia de la República, definió el protocolo que deben seguir las instituciones del Estado para la aplicación del mecanismo, y el Decreto 2613 de 2013 adoptó el protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa. Recientemente, el gobierno emitió la directiva 08 del 9 de septiembre de 2020, que define las etapas de la consulta y sus correspondientes procedimientos.

La CPLI supone que el diálogo se lleva a cabo entre iguales (diálogo intercultural), realizado con base en el principio de buena fe y teniendo como soporte información adecuada. Se espera como resultado un acuerdo sobre la conveniencia o inconveniencia del proyecto, obra o actividad (POA) y sobre las medidas que deben tomarse, en caso de que sea implementado, de modo que no sean vulnerados los derechos de los grupos étnicos. El Convenio 169 de la OIT contempla tres casos en los cuales se requiere el consentimiento de los consultados: que el POA suponga el desplazamiento de las comunidades; que esté relacionado con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o que represente un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica que ponga en riesgo su existencia.

**56** Las audiencias deben estar precedidas por reuniones de información a la ciudadanía, en las que se entrega la información a los interesados. Según testimonio de un funcionario de la ANLA entrevistado, estas reuniones informativas son incluso más deliberantes que las audiencias. Allí la gente pregunta, responde y critica el proyecto en cuestión y formula diferentes propuestas.

**57** La Sentencia SU 039 de 1997 señala los parámetros para su implementación y da orientaciones para la protección y garantía de este derecho fundamental.



Colombia es uno de los países de América Latina que más consultas previas ha realizado. Según información suministrada a Foro por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, entre 2004 y 2012 fueron realizados 240 procesos de consulta en el sector de hidrocarburos, de los cuales 75 fueron catalogados como protocolizados, 15 en etapa de cierre y las restantes en fase de pre-consulta, apertura de proceso, socialización y taller de impacto. En el área de minería hubo 15 consultas, de las cuales cuatro están protocolizadas (Velásquez, 2013). Entre el 2011 y el 2016, fueron realizadas 150 consultas sobre proyectos de hidrocarburos (118) y minería (32) (Peña, Jiménez y Simbaqueba, 2019, p. 36).

La experiencia en Colombia ha abierto un debate, aún no resuelto. El grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM) señaló que la consulta ha perpetuado una serie de condiciones que incrementan la probabilidad del conflicto, entre las cuales señala:

“la falta de claridad sobre la propiedad del territorio, las medidas que deben tomarse cuando se reconoce un título minero y la empresa planea desarrollar su actividad en un territorio étnico, las reglas que se aplican en cuanto a las medidas que deben consultarse y las responsabilidades, deberes y derechos específicos de cada uno de los diferentes agentes que intervienen (ministerios, organismos de control, empresas); y la ausencia tanto de lineamientos sobre cómo se pueden implementar las normas de manera no discriminatoria, como de una metodología del proceso que establezca claramente los alcances, tiempos, los mecanismos de consulta y de seguimiento a los compromisos y la

representación efectiva y genuina de las comunidades que participan” (GDIAM, 2016, p. 46).

Y afirma luego:

*“Desde el punto de vista administrativo, se han evidenciado: la falta de capacitación y fortaleza de las unidades administrativas encargadas de acompañar y adelantar los procesos de certificación de existencia de comunidades y de consulta previa; la total insuficiencia e incertidumbre para la financiación de los procedimientos y del equipo humano responsable; la imposibilidad de la administración para otorgar oportunamente sus conceptos y decisiones; y la absoluta carencia de un sistema de información apto para el cumplimiento de dichas funciones (...) Estas falencias se han visto reforzadas por la existencia de ‘intermediarios’ que afirman representar a alguna de las partes interesadas, pero que realmente solo persiguen sus propios intereses económicos y/o políticos y terminan dificultando más los acuerdos y deslegitimando los procesos, lo que obstaculiza aún más su implementación” (Idem).*

El diagnóstico es acertado y refleja la inconformidad de los sectores involucrados, al punto de que algunos de ellos han insinuado que la consulta se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo<sup>58</sup>. No es este un concepto compartido por otros sectores de la opinión pública, pero sí ha tenido un efecto simbólico en la discusión sobre el mecanismo, incluso sobre su validez como dispositivo de participación para el desarrollo de proyectos en territorios étnicos.

---

**58** Germán Vargas Lleras, ex Vicepresidente del gobierno de Juan Manuel Santos y candidato a la presidencia de la República en las elecciones de 2018, planteó a este respecto en su propuesta programática: “Reglamentar la consulta previa mediante una ley estatutaria, de manera excepcional, y no como regla general, con términos ciertos y predecibles, estableciendo mecanismos de cierre”. Su argumento para esta propuesta es que la consulta previa se ha convertido en una barrera para la realización de proyectos estratégicos de infraestructura y comunicaciones, vivienda y explotación de recursos naturales, sectores claves, a su juicio, para el crecimiento económico y para las finanzas del país.





Entre las críticas efectuadas, una primera se refiere al carácter mismo de la CPLI. El Convenio 169 de la OIT la entiende como un derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cuando un proyecto, obra o actividad puede producir efectos que vulneran su territorio, su cultura y su sistema de vida. Sin embargo, la consulta en muchos casos se ha convertido en un procedimiento de transacción –según algunos, con visos de chantaje<sup>59</sup> donde lo que esperan las partes es obtener un beneficio específico<sup>60</sup>. Esto modifica el sentido del mecanismo y lo convierte en una negociación antes que en un derecho, lo que desvirtúa el fin último de la consulta.

Otro asunto es la representatividad de quienes participan en las consultas. Entre los dirigentes empresariales no existe la certeza de que quienes lo hacen a nombre de los grupos étnicos sean siempre sus voceros. Y ello ocurre, a su juicio, por falta de reglas claras de juego que definan con precisión quiénes son representantes genuinos de las comunidades y cuál es el procedimiento para su designación. A ello se suman los problemas que han venido percibiendo algunos sectores de las comunidades negras que no se sienten representados por la instancia nacional de consulta implementada para ese efecto: “Se creó el espacio nacional de consulta previa, en el que participan algunas organizaciones (...) Hemos sentido en esa instancia que más que un espacio de participación ha sido un espacio de transacción, donde los derechos de las comunidades han estado mediados por las ofertas del gobierno a las comunidades”<sup>61</sup>.

Una de las observaciones más recurrentes al desarrollo de la CPLI se refiere al rol del Estado. Varios sectores señalan que este tercerizó el procedimiento, dejándolo en manos de los promotores de los proyectos, y se atribuyó el papel de notario. Otros, por el contrario, afirman que el Estado se volvió juez y parte, especialmente en aquellos proyectos en los que tienen algún interés directo, por ejemplo, los proyectos de Ecopetrol. Ahora bien, los problemas de la consulta no son atribuidos exclusivamente al gobierno; algunos sectores, especialmente los empresarios, responsabilizan a la Corte Constitucional de complicar su aplicación. La consulta previa es válida –señala uno de los dirigentes gremiales entrevistados. Sin embargo, “ha sido mal aplicada: la legislación y, sobre todo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional han complicado innecesariamente la comprensión y la aplicación del mecanismo. Lo que nosotros pedimos es certidumbre”<sup>62</sup>. A su juicio, si bien la CPLI fue creada para resolver conflictos, los ha aumentado.

Han sido señaladas otras debilidades: el decreto y las directivas presidenciales no fueron consultados; el Estado, a través de sus agencias, no reconoce la presencia de comunidades étnicas en algunos territorios reivindicados por estas últimas; la información a las comunidades interesadas resulta insuficiente; y la consulta ha terminado siendo un trámite formal para asegurar la viabilidad de los proyectos en los territorios étnicos. Las comunidades étnicas también han manifestado su inconformidad con la aplicación del mecanismo: señalan que no

59 Entrevista a dirigente de un gremio empresarial del sector extractivo.

60 Para un líder de las comunidades negras, este perfil de la consulta es fruto de la forma como el gobierno ha manejado el proceso: “Eso lo ha llevado [al gobierno] a no agotar el debido proceso, a desmontar la ruta de la consulta, a apoyarse en sectores comunitarios que se prestan para convertir la consulta en un proceso transaccional y a aprobar proyectos en contra de la voluntad de las comunidades sin llevar a cabo el debido proceso”.

61 Entrevista a líder de las comunidades negras.

62 Entrevista a dirigente de un gremio del sector.



se respetan sus tiempos<sup>63</sup> ni sus costumbres; que la consulta no pasa de ser una formalidad; que la decisión termina en manos de terceros y que la búsqueda de consentimiento no deja de ser mera retórica.

En suma, la consulta parece estar ubicada en el peor de los mundos: nadie está conforme con su aplicación ni existe un acuerdo sobre cuál sería la mejor salida para recuperar el espíritu que inspiró su creación. La lectura del gobierno y las empresas dista del enfoque de las comunidades étnicas, cuyos puntos de vista también son diversos, aunque coincidentes en la defensa del mecanismo como un derecho que concreta la participación en el sector minero-energético. En los tres últimos años el gobierno nacional ha preparado más de un proyecto de ley para reglamentar la consulta previa, pero hasta la fecha no se observa ningún resultado al respecto.

El otro dispositivo que ha ocupado las primeras planas de los periódicos en los últimos tres años es la consulta popular<sup>64</sup>. Fue utilizada en algunos municipios con el propósito de tomar decisiones sobre la extracción de recursos naturales<sup>65</sup>. La consulta popular municipal fue introducida como mecanismo de participación por

el Acto Legislativo N° 1 de 1986. Luego, la Constitución de 1991 la consagró como uno de los mecanismos de participación directa, ampliando su alcance al nivel departamental y nacional. Fue reglamentada por la ley 134 de 1994 y reformada por la 1757 de 2015, la cual abrió la posibilidad de que fuera convocada por iniciativa ciudadana.

En lo que respecta al sector extractivo, la consulta tenía su base legal en el artículo 33 de la ley de Régimen Municipal (Ley 136 de 1994), el cual señalaba que “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”. Ese artículo fue posteriormente declarado inconstitucional por la sentencia C-053 de 2019.

La consulta popular desató un fuerte debate en el país. El gobierno nacional y el sector empresarial coincidieron en poner en tela de juicio su validez para decidir sobre los proyectos extractivos en los municipios. El primero

---

**63** El tema de los tiempos no es de importancia menor. Los pueblos indígenas, por ejemplo, exigen que se respeten sus tiempos de deliberación, de acuerdo a sus tradiciones y costumbres. Uno de los dirigentes del sector privado se refirió al tema señalando que hay que respetar los tiempos de todos los actores, no solo los de una parte interesada, para lo cual llaman a construir un consenso: “Lo que nosotros pedimos es certidumbre. Es decir, que haya reglas claras para todos, que se acuerden tiempos normales y condiciones para que la consulta sea bien hecha. El tema de los tiempos es difícil. Por supuesto, hay que tener en cuenta los tiempos de los pueblos indígenas para deliberar, pero también hay que tomar en cuenta los tiempos de los demás actores y los tiempos del país. Hay que armonizar y no imponer una regla única”.

**64** La ley la define como “la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria” (Art. 8). Según la nueva norma, la decisión es favorable si el asunto consultado “ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral” (Artículo 55). La decisión emanada de la consulta deberá ser adoptada por el órgano correspondiente para hacerla efectiva, es decir, mediante una ley o una norma de carácter territorial, dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente.

**65** La primera consulta se llevó a cabo en el municipio de Piedras, departamento del Tolima. Allí los votantes se manifestaron en contra de la explotación de recursos naturales no renovables en su municipio. Luego de esa consulta tuvieron lugar nueve más (Tauramena, Cabrera, Cajamarca, Cumaral, Pijao, Arbeláez, Jesús María, Sucre y Fusagasugá), mientras otros 54 municipios manifestaron en algún momento la intención de usar ese mecanismo de participación.



<<<<<

adujo que los municipios no tenían competencia para decidir sobre la explotación de recursos naturales. Por su parte, el sector empresarial, especialmente el ligado a la gran industria, formuló varias críticas al uso de ese procedimiento para temas extractivos, entre ellas que las preguntas no solo eran complejas, sino que en su enunciado inducían la respuesta en contra de los proyectos; que la gente era fácilmente objeto de manipulación, pues el proceso operaba en medio de dinámicas políticas dominadas por líderes caudillistas; y que, a pesar de ser reconocida como un procedimiento democrático, en realidad no lo era, pues hubo altos niveles de abstención<sup>66</sup> motivados, entre otras cosas, por el temor de algunas personas de ir a votar y ser luego señalados, creando un ambiente de inseguridad para sus familias. Estos planteamientos tuvieron eco en la mayor parte de los medios de comunicación, al tiempo que daban muy poca importancia a la voz de los promotores.

El cierre de esta discusión tuvo lugar a raíz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, contenida en la sentencia SU-095 de 2018, que declaró inválida la consulta popular como mecanismo para prohibir la actividad extractiva en los territorios. En la sentencia, la Corte señala que las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley”. A juicio de los Magistrados, la consulta popular no puede ser utilizada para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito. Estima que los municipios tienen la función de definir los usos del suelo, pero que esa función debe ser desarrollada de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación. Además, la Corte “garantiza a todos los ciudadanos el derecho de

participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos”, y exhorta al Congreso de la República “para que en el menor tiempo defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio”.

El otro dispositivo que ha operado en el sector extractivo es el de control social, reglamentado por la ley 1757 de 2015, que lo define como “el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados” (artículo 60). Para ese efecto, los agentes de control social pueden solicitar la información pública necesaria, presentar observaciones, reclamos, denuncias, quejas y peticiones, y hacer uso de los instrumentos que la ley le provee, como las acciones populares, las acciones de cumplimiento y las acciones de tutela (Artículo 62).

El control social puede realizarse a través de diversas modalidades, como las veedurías ciudadanas (ley 850 de 2003), las Juntas de vigilancia (Ley 136 de 1994), los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994), las auditorías ciudadanas y las instancias de participación, “en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados” (artículo 63).

Este es uno de los mecanismos de participación más difundidos y utilizados en el país por diferentes grupos. Su acción se ha desarrollado sobre una

66 En los diez municipios donde tuvieron lugar las consultas populares, la abstención se ubicó en un rango entre el 41,4 % (Tauramena) y 65,5 % (Piedras), ambas realizadas en 2013. En siete municipios, la abstención superó el 50% del censo electoral, mientras, en otros 3, estuvo por debajo del 50%



amplia gama de temas: planes de desarrollo municipales y departamentales, microproyectos de inversión pública en ciudades y municipios del país. La encuesta nacional de participación ciudadana de 2018, de Foro Nacional por Colombia, indica que es el dispositivo más conocido (17.7 % de los encuestados) por los colombianos. Desafortunadamente, no existe una sistematización de este tipo de experiencias, como tampoco un registro de información confiable al respecto<sup>67</sup>.

En el campo de las industrias extractivas, los principales ejercicios de control social han tenido lugar en el otorgamiento de títulos y licencia ambientales, y en el seguimiento a los proyectos financiados con recursos de regalías. En el primer caso, los procedimientos señalados por la ley y las prácticas mismas de las entidades encargadas del otorgamiento de títulos y licencias afectan seriamente el control social e incrementan el riesgo de corrupción. En el estudio realizado por Transparencia por Colombia sobre riesgos de corrupción en el sector extractivo (2017) se lee lo siguiente: “Tanto en el proceso minero como en el ambiental es casi seguro que las deficiencias en los espacios de participación, como en la información a la que accede el ciudadano, puedan llevar a conductas corruptas que afectan el control ciudadano” (19). Y, citando un texto de Dejusticia, añade: “El proceso minero, tal como se ha venido desarrollando, ‘no garantiza el derecho a la participación de quienes

se ven afectados por la suscripción de contratos de concesión minera, toda vez que no prevé la obligación de notificar o comunicar previamente a quienes se verán afectados con la decisión, como el propietario del predio, la comunidad que habita la zona, las entidades locales y las entidades territoriales” (36). Según Transparencia por Colombia, el catastro minero podría brindar una buena información a la ciudadanía para que pueda monitorear los procesos de titulación y licenciamiento ambiental. Sin embargo, “persisten deficiencias en la actualización de la información, lo que entorpece el control ciudadano. Esto se evidenció al cruzar aleatoriamente diferentes números de expedientes relacionados en resoluciones de la Agencia Nacional Minera con la base de datos que cuenta el Catastro Minero y varios de ellos no figuraban en el catastro (37).

En cuanto al monitoreo a los recursos de regalías, no existe ningún registro sistemático de las acciones de control social llevadas a cabo en ese aspecto<sup>68</sup>, lo que dificulta valorar su magnitud y, sobre todo, sus efectos en términos de lucha contra la corrupción, pertinencia de los proyectos y resultados de estos últimos. Se sabe que el gobierno nacional ha intentado promover el ejercicio del control social a través de programas específicos y del diseño de metodologías, como las auditorías ciudadanas<sup>69</sup> y

67 Velásquez y otros (2020) hacen un balance a partir de 18 experiencias, que deja algunas lecciones para comprender su importancia y alcance: en primer lugar, las experiencias se han multiplicado y se han convertido en una forma directa de relación entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales, que ha obligado a estas últimas a abrirse al escrutinio ciudadano y a rendir cuentas sobre sus decisiones y las correspondientes acciones. Un segundo aspecto se refiere a la “experticia” que ha ganado la ciudadanía en la práctica del control social, especialmente en materia de acceso a información y del uso que puede hacer de ella para valorar el desempeño de los agentes públicos y formular propuestas de mejoramiento de la gestión. Hay que reconocer, sin embargo, que existen grandes retos en materia de oferta y acceso a la información, especialmente en aplicación de la ley 1712 de 2014. Por último, hay que señalar que los ejercicios de control social han llevado a las autoridades públicas a mejorar los niveles de transparencia de la gestión y a cualificarla desde el punto de vista del uso eficiente y pertinente de los recursos públicos.

68 Para la redacción de este informe se realizó un rastreo de información en varias entidades del Gobierno y ninguna dio razón, por ejemplo, del número de proyectos financiados con recursos de regalías, sobre los cuales se ha realizado una actividad de vigilancia ciudadana.

69 Las Auditorías Ciudadanas son una ruta de navegación para que las comunidades beneficiarias de los proyectos hagan seguimiento a los proyectos de inversión financiados con regalías de manera autónoma, cualificada y sostenible. Con el apoyo de la Corporación Transparencia por Colombia, el DNP realizó un piloto para poner a prueba esta metodología que dejó resultados positivos como experiencia de monitoreo a los recursos de regalías. Este proyecto quedó en stand by durante un par de años, pero, al parecer, el DNP quiere retomarlo para ponerlo en marcha en el marco del nuevo Sistema General de Regalías.



ha creado herramientas de información como el Mapa de Regalías<sup>70</sup>. El sector empresarial también promovió algunos ejercicios a través de los Comités de seguimiento a la inversión de regalías (CSIR). Pero, la mayor parte de las iniciativas provienen de grupos de ciudadanos(as) interesados(as) en garantizar que haya un buen uso de los recursos públicos y que estos generen resultados (outcomes) de beneficio social. Es allí donde existe un patrimonio ciudadano de gran valor que ha contribuido a reducir los de corrupción y las conductas indebidas. La ley 2056, que reglamenta la reforma a las regalías, ratifica la importancia del ejercicio del control social y lo promueve a lo largo del ciclo de regalías. Habrá que ver la reglamentación de ese artículo para precisar su alcance y sus posibilidades de aplicación.

El análisis realizado en los tres municipios seleccionados para este estudio confirma ese resultado, pues en esas localidades la oferta de dispositivos de participación para la toma de decisiones en el sector extractivo es prácticamente nula. Aunque las autoridades municipales aceptan cada vez más que la participación es un componente importante de la gestión pública (Velásquez y otros, 2020), poco hacen para promoverla de manera real, especialmente en temas relacionados con la explotación de los recursos naturales. Es lo que muestran los tres casos analizados: la alcaldesa de California, por ejemplo, tuvo la iniciativa de convocar a una Asamblea Municipal Constituyente para avanzar en acuerdos sobre los problemas del municipio, entre los cuales, los asuntos relacionados con la actividad minera, pero solo fueron convocados los adeptos a su proyecto político, lo que restó legitimidad a la propuesta, amén de los efectos de la pandemia que terminaron por minimizar su alcance. La alcaldesa tomó posición en contra del desarrollo de la minería en su territorio, en referencia principalmente al proyecto de explotación de oro de Minesa, lo que produjo inmediatamente la oposición de algunos

sectores, especialmente los pequeños mineros que tradicionalmente han explotado el oro en el municipio. Esa postura ha llevado a una parte de la comunidad a considerar que la alcaldesa y su grupo actúan en contra de lo que ha sido uno de los pilares de la economía local. Incluso, algunas iniciativas de veeduría a los recursos de regalías han sido obstaculizadas por la Alcaldesa. Las personas entrevistadas adujeron, además, la dificultad que tienen para acceder a información, especialmente sobre los recursos de regalías invertidos en proyectos locales.

En el municipio de Luruaco, la Administración municipal tampoco ha hecho una oferta de espacios de participación para tratar los problemas sociales y ambientales asociados a la explotación de materiales de construcción. Aunque la Alcaldesa ha mostrado, en comparación con mandatarios anteriores, una mayor disposición para promover acciones participativas, no ha tenido iniciativas de la misma naturaleza para resolver los problemas causados por la explotación de piedras y calizas, particularmente el deterioro de la calidad del agua y la afectación de la salud de los habitantes en el área de influencia de la explotación. El gobierno municipal no toma en cuenta a la población para tramitar los temas de ordenamiento territorial y, al igual que en el municipio de California, es poca la información que brinda sobre los títulos mineros que operan en el municipio y sobre la inversión de los recursos de regalías en proyectos de beneficio local. La excepción parcial a esta tendencia es el municipio de Suárez. El Alcalde se ha interesado por promover procesos de participación, a pesar de las dificultades planteadas por la crisis sanitaria y el confinamiento obligado. Organizó mesas en las veredas para la formulación del plan de desarrollo y abrió un espacio a los grupos y comunidades étnicas del municipio

<sup>70</sup> El Mapa de Regalías es una plataforma de información on line sobre los proyectos de inversión con recursos de las regalías, diseñado en 2013 por el gobierno colombiano con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su objetivo es ofrecer información en tiempo real sobre el desarrollo de los proyectos de inversión en todo el país, en el marco de la estrategia de Gobierno Abierto, y de esa forma promover la participación ciudadana en el control a los recursos públicos.



para que intervinieran en la formulación del plan; apropió recursos del presupuesto para financiar algunas de estas actividades, realizó algunos eventos de capacitación y promovió iniciativas de control social y rendición de cuentas. Incluso, en materia extractiva, propició un escenario para el tema de erradicación del mercurio y para acordar alternativas de beneficio para los pequeños mineros. Sin embargo, esas iniciativas no han tenido eco en las autoridades locales. La administración municipal no tramita las propuestas ciudadanas, bien sea por falta de recursos o por desinterés. La oferta de información pública es limitada, lo que reduce el alcance de las iniciativas ciudadanas de control social a la gestión pública.

Las limitaciones anotadas no tienen que ver solo con la voluntad de los mandatarios para abrir espacios de interlocución con los grupos ciudadanos. Se derivan también del hecho de que las autoridades municipales tienen muy pocas competencias en las decisiones relacionadas con la extracción de recursos del subsuelo. Las entrevistas realizadas a los distintos actores en los tres municipios coinciden en ese aspecto: todos ellos perciben que el gobierno nacional toma las decisiones sin ningún nivel de consulta con las colectividades territoriales, lo que margina a estas últimas de la cadena de decisiones.

El único campo de competencia en el que las autoridades municipales tienen iniciativa es en el manejo de los recursos de regalías, donde podrían abrir escenarios de diálogo, interlocución y participación de la ciudadanía. Sin embargo, la acción gubernamental, por ejemplo, para brindar la información pertinente

o para involucrar a la ciudadanía en ejercicios de veeduría a los proyectos financiados con las regalías son muy contadas o brillan por su ausencia e, incluso, como ocurre en el caso de California, son rechazadas por la alcaldesa alegando que es una forma de hacerle oposición política. Buena parte de las iniciativas de control social a los proyectos financiados por las regalías han sido impulsadas por grupos de ciudadanos(as) interesados(as) en evitar el despilfarro de los recursos y garantizar que los proyectos arrojen resultados en favor de las comunidades<sup>71</sup>.

El balance que arroja el análisis de la oferta de dispositivos institucionales de participación en el sector extractivo es que la institucionalidad participativa contribuye poco a generar un entorno favorable para la participación ciudadana en el sector. A pesar de la declaración de la mayoría de los actores de que la participación en el sector extractivo es necesaria, no hay un acuerdo sobre cuál sería la mejor vía institucional para hacerlo, dado que los dispositivos existentes en general no operan o no han logrado un consenso sobre su alcance y sus formas de operación. En el nivel territorial, la precariedad de las instituciones participativas para incidir en las decisiones sobre el uso de los recursos naturales es aún más notoria, debido a las pocas competencias de las autoridades municipales y departamentales para decidir en este campo, y a pesar del interés de diferentes grupos ciudadanos de intervenir más

---

<sup>71</sup> La excepción ha sido el programa de auditorías ciudadanas, piloteado por el gobierno, que no logra aún convertirse en una experiencia nacional con resultados concretos.



intensamente en las decisiones sobre su territorio. Los interrogantes continúan abiertos y parecen estar claros. No así las respuestas<sup>72</sup>.

### **LOS PROGRAMAS DE RELACIONAMIENTO CON EL TERRITORIO: ¿DIÁLOGO O PARTICIPACIÓN?**

La precariedad de la institucionalidad participativa, tanto a nivel nacional como territorial, para construir acuerdos en torno al manejo de los recursos naturales no renovables llevó al gobierno nacional a poner en marcha algunos programas de diálogo con los actores locales en la mira de lograr un ambiente más favorable para la ejecución de los proyectos extractivos, en un contexto de intensificación de la movilización ciudadana en varias regiones del país (ver más adelante). Esa intención fue apoyada por los empresarios del sector, quienes poco a poco entendieron que la llamada “licencia social” para sus proyectos era un pasaporte necesario para desarrollar su actividad en los territorios.

De otra parte, las sentencias de la Corte Constitucional eran claras: era preciso concertar con las autoridades

locales la entrega de títulos y las acciones para enfrentar las consecuencias sociales y ambientales de los proyectos extractivos, a la luz de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, y propiciar a través de mecanismos concretos la participación de la ciudadanía en tales decisiones. Por lo demás, a raíz de las protestas en varias regiones en contra de los proyectos extractivos, el gobierno se había visto en la necesidad de sentarse a la mesa a negociar con los líderes comunitarios. Mejor opción sería para el gobierno nacional tomar la iniciativa y ofrecer el diálogo antes que verse presionado a negociar por fuerza de los acontecimientos.

Fue ese el origen de los programas de relacionamiento del territorio que pusieron en marcha la ANH, la ANM y el Ministerio de Minas y Energía, en articulación con otras entidades del Estado. El liderazgo inicial en esa materia estuvo en un principio en cabeza de la ANH a través de la Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos (ETH), la cual surgió en respuesta al alto nivel de conflictividad en el sector. La estrategia de la ANH tenía cuatro componentes:

72 Este balance es congruente con la evaluación que diferentes actores entrevistados para este informe hacen de la participación ciudadana en Colombia a través de dispositivos institucionales creados para ese fin. En general, sin desconocer el avance que significó el establecimiento de una democracia participativa en el país, existe una mirada más negativa que positiva sobre su funcionamiento y sus resultados: el ejercicio de la participación se encuentra limitado y no existen garantías para que tenga lugar. “La participación está cercada. Se cierran cada vez más los espacios”, afirmó un líder social. De otra parte, en la medida en que los dispositivos de participación no funcionan, pierden credibilidad y producen desconfianza en lo público y en las instituciones del Estado. Además, como lo señalaron varias personas, la participación está limitada a ciertos grupos y no logra escalar hasta el ciudadano común y corriente: “A los mecanismos de participación les falta gente, les faltan ciudadanos”, señaló un representante del sector privado. Hay que masificarla, dijo una experta en estos temas. Ello, sin embargo, no es fácil, como lo dijo un alcalde: mucha gente no siente motivación para participar porque no tiene sentido de pertenencia a su comunidad y a su territorio. También ocurre que los líderes que copan los espacios de participación no son necesariamente representativos de los intereses que dicen representar, lo que les resta legitimidad a ojos de la ciudadanía. Se ha confundido cantidad con calidad, creyendo que la multiplicación de espacios es garantía de una buena participación ciudadana, lo que realmente no es cierto. Hay, sin duda, experiencias positivas, cosa que no se puede negar, e innovaciones, como la participación digital, que pueden traer buenas noticias en el futuro. Sin embargo, la tendencia es evidente: las instituciones participativas no han ofrecido los resultados esperados, y en eso tiene una gran responsabilidad el Estado. Como indicó un dirigente empresarial: “tenemos un Estado precario que no logra que los mecanismos de participación funcionen. El Estado no tiene claro su rol, pues cree que es árbitro, y no entiende las responsabilidades que le asigna la ley en este aspecto”.

73 “Sin embargo, la extraordinaria expansión de las operaciones petroleras y gasíferas durante la década pasada tuvo su correlato en un aumento significativo de la conflictividad social. Según datos de la Asociación Colombia del Petróleo (ACP), el número de bloqueos a la industria se quintuplicó entre 2010 y 2015” (PNUD, 2017, 11)



- a.** Convive: su objetivo es tramitar los conflictos y producir alertas tempranas para su prevención. Incluye algunos protocolos sobre mecanismos de monitoreo a la conflictividad y un modelo para su prevención a través del diálogo y la negociación.
- b.** Avanza: busca desarrollar espacios de diálogo multiactor entre representantes de la sociedad civil, las autoridades públicas y las empresas. Es el componente más importante de la ETH para garantizar el acceso a la información y articular la acción de las instituciones gubernamentales para resolver los problemas que originan los conflictos.
- c.** Lidera: este componente promueve y facilita el fortalecimiento de capacidades de actores locales alrededor de los temas que generan controversias, así como la difusión de experiencias exitosas en asuntos sociales y ambientales.
- d.** Acciones Demostrativas: este componente busca generar confianza entre los actores a través de la ejecución de proyectos sobre diferentes temas, financiados con recursos de las entidades del Estado.

Según la evaluación del PNUD, los cuatro componentes arrojaron resultados concretos en sus primeros años de operación: en 2015, Convive atendió 161 bloqueos y evitó otros 183 a través de las alertas tempranas. Avanza instaló 15 instancias de diálogo, cuatro de las cuales cuentan con planes de acción concertados. Entre 2014 y 2016, Lidera capacitó más de 10.300 personas a través de más de 130 talleres y 80 escenarios de socialización de normas. Por último, el componente de Acciones Demostrativas logró beneficiar, hasta 2015, a más de 10.000 personas, según estimaciones de la ANH, y 4.500 familias (PNUD, 2017, 16 y ss.).

El programa logró, además, articular la acción de varias entidades públicas en el territorio, permitió el acercamiento del gobierno central a los territorios, redujo la conflictividad en ellos a través de la implantación de experiencias de diálogo e introdujo elementos de innovación como la implementación de un sistema de información georreferenciado para la ETH (SIGETH), el diseño de la “Ruta de acompañamiento institucional a las empresas del sector hidrocarburos” y el “Programa de capacitación, formación y generación de capacidades de líderes transformadores”.

Sin embargo, como lo señalaron algunos beneficiarios de la estrategia, esta es una iniciativa que no logró articular de manera consistente sus componentes, de modo que aparecen como programas descoordinados, con lógica propia y sin puentes que permitan a los actores locales entender su sentido; de otra parte, los beneficiarios sienten que los programas han sido diseñados para resolver conflictos en el corto plazo y que los demás componentes terminan siendo secundarios. Otra percepción es que el diseño y la ejecución de la estrategia son controlados por el gobierno central (modelo top-down), lo que impide a los actores locales tener una mayor injerencia en la elaboración de las metodologías. Además, la oferta gubernamentales poco adaptada a las particularidades de las regiones, lo que la convierte en una herramienta que en algunas zonas poco dice a los actores locales en relación con las causas de los conflictos y la manera de resolverlos. Por último, el rol promotor del Estado lleva a que la Estrategia sea percibida como una forma de favorecer la industria, antes que como un espacio de deliberación para encontrar de manera conjunta las soluciones a los problemas del territorio.





Actualmente, el programa se denomina “El Estado en el territorio. Una estrategia para la coordinación de la actividad del sector de hidrocarburos con las comunidades y el medio ambiente”. El foco principal sigue siendo la transformación de los conflictos ligados a la explotación de hidrocarburos mediante la articulación de esfuerzos de entidades públicas nacionales y territoriales, privadas y comunitarias. Los objetivos de esta estrategia apuntan más a los intereses del gobierno que a los de la comunidad: “fortalecer la presencia y la acción de las entidades del gobierno” para atender los conflictos; “responder a los desafíos sociopolíticos de la coyuntura”; “generar insumos para la definición de la política pública y sectorial”; “Incorporar el uso de la tecnología de punta que posibilite a las entidades del gobierno el acceso a información consolidada” (ANH, 2020).

Esta estrategia desarrolla tres acciones: prevenir, atender y transformar. La primera trabaja sobre las causas de los conflictos para evitar su aparición; la segunda articula la acción del Estado para enfrentar las situaciones de hecho; y la tercera busca transformar condiciones territoriales para crear nuevas relaciones del sector de hidrocarburos con las comunidades en las áreas de operación. A través de estas acciones se busca generar las condiciones para la ejecución de los proyectos extractivos y el manejo de las crisis en las operaciones, a través de diálogos ciudadanos y el fortalecimiento de los actores territoriales.

En últimas, se trata de mejorar la relación del Estado con las comunidades, asegurar la operación de las empresas en el territorio y recabar insumos para un

mejor diseño de las políticas públicas. Las comunidades locales y sus organizaciones son un medio para el logro de ese objetivo, más que los destinatarios de la estrategia. Ya no se trata de entablar un diálogo con ellas, sino de relacionarse con los actores del territorio para garantizar las operaciones industriales y fortalecer la acción del estado en su rol de promotor de la industria.

La Agencia Nacional de Minería también diseñó su programa de relacionamiento con el territorio. Una primera versión se denominó “Estrategia social pertinente y sostenible para el sector minero”. Parte, como la de la ANH, de la preocupación por la conflictividad social, sumada a otros factores como la mala reputación del sector en el territorio y la desarticulación institucional para interactuar con los actores del sector. Para enfrentar esos déficits, la estrategia se propone “prevenir y atender las crisis sociales que se generen durante la definición y desarrollo de un proyecto minero y propiciar la construcción de relaciones duraderas y de confianza entre los diferentes grupos de interés” (ANM, s.f.).

La estrategia incluye tres componentes, similares a los diseñados por la ANH: prevenir las crisis; atender los conflictos cuando se presenten; y potenciar, mantener y fidelizar las relaciones positivas con los grupos de interés ligados a los proyectos. Su aplicación efectiva se orienta por principios de pertinencia, sostenibilidad, coherencia con el contexto local, inclusión de los grupos de interés, impacto de la gestión social y transparencia y rendición de cuentas. Cada uno de los componentes comprende acciones que son



ejecutadas según las características de los territorios y de los proyectos, entre las cuales se destacan la promoción del diálogo, la aplicación de mecanismos como la consulta previa, las alianzas público-privadas, las políticas de formalización y apoyo a la pequeña minería, los encadenamientos productivos, la creación de sistemas de alertas tempranas, el desarrollo de PINES y los ejercicios de rendición de cuentas.

Recientemente, la Agencia diseñó el programa “Territorios Mineros. Donde nacen las oportunidades para Colombia”, que sienta los principios que orientan la llegada de la ANM a los municipios como base de los procesos de titulación minera, en la mira de lograr la armonía entre la nación, el territorio, la minería y la comunidad<sup>74</sup>. La idea es que la ANM pueda asegurar una presencia permanente en el territorio “que permita dar viabilidad a las actividades y operaciones mineras en el territorio colombiano”.

El programa busca, de otra parte, responder a las sentencias de la Corte Constitucional que ordenaron al gobierno relacionarse con las colectividades territoriales como prerequisite para la titulación minera, la operación de los proyectos y la remediación de sus impactos negativos. Incluye tres líneas de acción: concertación y audiencia pública; plan de gestión social; y promoción y fomento.

El Ministerio de Minas y Energía diseñó en 2017 su estrategia de relacionamiento con el territorio, a través de la Oficina de Asuntos Ambientales y

Sociales (OAAS), denominada “Todos cabemos”. Las premisas que lo soportan son parecidas a las que inspiraron los programas de la ANH y la ANM: se trata de dar respuesta institucional a los altos niveles de conflictividad en el territorio, ejecutar lo establecido por la Corte Constitucional en varias de sus sentencias sobre las relaciones entre la Nación y los territorios y, en últimas, crear las condiciones sociales y políticas para que los proyectos extractivos puedan operar en las áreas con alto potencial de recursos del subsuelo.

Son varios los objetivos que sustentan esta apuesta del Ministerio: propiciar un acercamiento entre el sector extractivo y el territorio; construir una relación recíproca a través del diálogo continuo; orientar el aporte del sector hacia el desarrollo territorial; brindar elementos para una mejor toma de decisiones en términos de ordenamiento territorial; promover un cambio en la percepción del sector en los territorios; y transformar y prevenir los conflictos.

El principal instrumento para el logro de esos propósitos es el diálogo, “herramienta para generar dinámicas participativas para llegar a acuerdos” (Ministerio de Minas y Energía, 2018, 1). La idea es atender lo urgente y discutir lo importante. En suma, “el diálogo es un instrumento de cooperación, articulación, cooperación y trabajo conjunto que permite garantizar el derecho a la participación<sup>75</sup> de las comunidades y que el sector sea percibido como un actor estratégico que apalanca otras actividades productivas en el territorio” (Ibid.).

<sup>74</sup> <https://www.anm.gov.co/?q=programa-de-relacionamiento-con-el-territorio-agencia-nacional-mineria>

<sup>75</sup> “En Todos Cabemos la participación ciudadana hace referencia, entre otras, a un 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 incluyen la legitimación y la legalización de nuevos derechos positivos, así como el establecimiento de mecanismos para la planeación de programas y su ejecución (Ministerio de Minas y Energía, 2018, 8).



La estrategia contempla cuatro fases:

- Entender: Caracterización y diagnóstico del territorio.
- Explorar: Retos, intereses y espacios de diálogo.
- Co-crear: una agenda de desarrollo y un grupo promotor.
- Implementar y monitorear: continuar el diálogo e implementar la agenda.

En todas las fases, la estrategia otorga un lugar central a los actores territoriales, lo que la distingue de las de las Agencias adscritas, especialmente la de la ANM. La tercera fase es la de mayor peso. Pretende la construcción participativa de una agenda efectiva y legítima, lo que supone dos precondiciones: la generación de confianza, sobre todo en escenarios de polarización y desconfianza; y el fortalecimiento de capacidades de los actores locales<sup>76</sup>.

La OAAS realizó un ejercicio de aplicación de la estrategia, mediante el cual hizo un acercamiento en catorce departamentos, en los que logró consolidar 37 canales de diálogo con autoridades municipales; realizó ejercicios de formación sobre el sector y de diálogo sobre el desarrollo territorial en 21 municipios;

apoyó la formulación de agendas de desarrollo en seis departamentos y cinco municipios, en los que conformó un grupo/comité local motor del desarrollo; y mejoró las capacidades de la institucionalidad local y apoyó la revisión y ajuste del ordenamiento territorial en 53 municipios del país<sup>77</sup>.

A inicios de 2019, la OAAS inició la revisión de esta estrategia con el fin de convertirla en un instrumento potente de interacción con los territorios, sin perder de vista los objetivos iniciales, pero buscando una acción de fondo, más allá de la prevención y trámite de conflictos. A partir de un balance de “Todos cabemos”, reconocida como una primera aproximación que dejó lecciones aprendidas, por ejemplo, la necesidad de mayor formalidad e institucionalidad, la precisión de un objetivo estratégico del Programa y la urgencia de contar con sistemas de monitoreo y medición de sus resultados<sup>78</sup>, se concluye, sin embargo, que la reputación del sector sigue siendo baja y que los conflictos aumentaron, lo que deja planteados algunos interrogantes sobre la eficacia de la estrategia inicial.

El nuevo enfoque sigue considerando la tarea de prevenir y tramitar conflictos, pero no como foco principal de la acción, si no como un resultado derivado de lo que ahora se considera como el centro de la apuesta: la promoción del desarrollo sostenible de las regiones<sup>79</sup>. Solo de esa forma será posible crear

---

<sup>76</sup> El Ministerio acoge las recomendaciones de la “Guía de Diligencia Debida para la participación significativa de las partes Interesadas en el Sector Extractivo”, de la OCDE, sobre los atributos que debe tener la participación ciudadana. Esta debe ser bidireccional (diálogo y decisiones conjuntas); de buena fe; resolutive (resultados sometidos a seguimiento a lo largo de su implementación); y continuada (durante el ciclo de vida de una operación).

<sup>77</sup> OAAS (2018) Presentación de la Estrategia de relacionamiento territorial del sector minero-energético. ppt. Bogotá. Ministerio de Minas y Energía.

<sup>78</sup> Entrevista a la Directora de la OAAS.

<sup>79</sup> “El sector debe ser un aliado de los territorios y un generador de desarrollo. Si eso es así en el discurso, ¿qué significa en la práctica? Estamos tratando de transformar el razonamiento según el cual se trata de reducir la conflictividad, como si ese fuera el único objetivo, y pasar a un enfoque, si se quiere, de la prevención del conflicto a uno de generación de oportunidades de desarrollo. Tenemos que ir a los territorios a hablar, pero también a llevar una oferta institucional para resolver los problemas del territorio, en alianza con otras entidades del sector público” (entrevista a la Directora de la OAAS).



las condiciones para el desarrollo de los proyectos del sector. Esa tarea no corresponde únicamente al Estado, sino también a las empresas y a las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, y los centros académicos y de investigación.

La estrategia se apoya en un trípode, ya enunciado en otros programas: generación de confianza, fortalecimiento de capacidades locales y promoción del diálogo, cuya articulación debe facilitar la ejecución de la estrategia en sus cuatro momentos: alistar, entender, cocrear y monitorear. Además, se enmarca en las recientes sentencias de la Corte Constitucional, especialmente la SU-095 de 2018, cuyo valor y aporte es reconocido por la OAAS<sup>80</sup>. En particular, los principios de coordinación y concurrencia son esenciales para definir el papel de los gobiernos locales y lograr canales fluidos de conversación con el Gobierno Nacional para la construcción de acuerdos en torno a la actividad del sector. Según la información del Ministerio de Minas y Energía, la estrategia será dada a conocer al público en el primer trimestre de 2021.

Estas estrategias de relacionamiento con el territorio han construido una narrativa en la que la palabra clave es el diálogo con los territorios como mecanismo para prevenir y tramitar los conflictos asociados a la actividad extractiva, y asegurar la licencia social para la operación de los proyectos. El supuesto es que los proyectos extractivos son una oportunidad de desarrollo para los territorios; su rechazo perjudica, por

tanto, el futuro de sus habitantes. Son, sin embargo, estrategias de corto plazo, excepto la que prepara actualmente el Ministerio de Minas y Energía.

De otra parte, operan bajo un modelo “de arriba hacia abajo”, en el que el gobierno central diseña, ejecuta, valida y propone las soluciones. El diálogo es más que todo informativo<sup>81</sup> y busca obtener datos que sirven como insumo para el diseño de estrategias de desarrollo de proyectos extractivos. Esa es la finalidad, que corresponde al rol promotor que ha asumido el gobierno nacional en el manejo del sector. Las colectividades territoriales son receptores pasivos de la acción gubernamental y poco lugar tienen en el diseño y la definición del proceso y de sus metodologías, exceptuando su participación en los escenarios de diálogo propuesto.

Un asunto central que dejan entrever las estrategias es el dilema entre diálogo y participación. En general, ese dilema es resuelto en las estrategias en favor del primero y en detrimento de la segunda<sup>82</sup>. Es reiterada la fórmula de promover espacios de diálogo para la prevención y tramitación de conflictos, relegando a un plano marginal el rol de la participación como medio para incidir en las decisiones sobre el territorio. Esto contrasta con la jurisprudencia de la Corte Constitucional que no se refiere al diálogo, sino a la necesidad de crear mecanismos de participación que permitan a la ciudadanía no solo expresar su voz, sino además incidir en las decisiones públicas. Queda la

**80** “Las sentencias han sido muy importantes para comprender cómo es la dinámica de la relación Nación-territorio. Hoy en día no hay un proyecto en el que se llegue al territorio sin consultar con las autoridades locales través de unos procedimientos (que de todas formas son sujetos de mejora). El marco jurisprudencial ha sido esencial” (entrevista a la Directora de la OAAS).

**81** La Directora de la OAAS es clara en plantear que hay que superar esa mirada del diálogo por uno que contemple intercambio entre las partes e, incluso, estimule el ejercicio de la participación ciudadana.

**82** “La gran ausente es la participación ciudadana. No aparece como principio básico de una apuesta minera o una estrategia ambiental que incluya a las comunidades en la definición, seguimiento y control de las decisiones que se toman en el sector minero y ambiental. Adicionalmente, se observa la tendencia de igualar el diálogo y la participación, otorgándole al primero cualidades de incidencia en la gestión pública territorial y quitándole espacio a la segunda como un derecho de las comunidades a manifestarse sobre asuntos de su interés, siguiendo el carácter excluyente que ha caracterizado al sector minero-energético en el país” (Foro, 2020, 31)



impresión de que se promueve el diálogo para evitar la participación, y cuando hay referencias a esta última, se asume un enfoque instrumental que le resta alcance y efectividad en la toma de decisiones.

Por último, cabe señalar que, a pesar del esfuerzo de las estrategias por coordinar la acción del Ministerio con otras entidades públicas, sigue siendo una constante la desarticulación de sus lenguajes y acciones. Se ha avanzado, sin duda, en esa dirección, pero aún hay ruedas sueltas en muchos frentes de trabajo. Por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) creó en 2018 los “Centros Regionales de Prevención del Conflicto”, que han sido pensados como lugares para el procesamiento de conflictos en diferentes regiones del país. Esta iniciativa, sin embargo, no parece estar conectada con los programas antes mencionados, lo que puede representar una duplicidad de esfuerzos desde el gobierno para abrir canales de deliberación. No sobra señalar que los lenguajes desde las diferentes entidades gubernamentales son diferentes, lo que dificulta aún más la comunicación con las comunidades y las organizaciones sociales<sup>83</sup>.

Así, pues, estos programas tampoco aportan condiciones favorables para el ejercicio de la participación en el sector extractivo. Reconociendo la importancia del diálogo para intercambiar visiones sobre la actividad extractiva, estos programas eluden

reiteradamente la creación de escenarios en los que los actores sociales puedan tener algún grado de incidencia en las decisiones sobre los recursos naturales de su territorio.

### El clima social y político

El otro componente de las condiciones del entorno para el ejercicio de la participación ciudadana es la existencia de un clima social y político favorable para que los actores puedan intervenir en la cadena de decisiones del sector. Por tal, debe entenderse el respeto de los derechos y las libertades de las personas y sus organizaciones, y la creación de un ambiente de convivencia y de garantías para que puedan expresar sin temor sus puntos de vista y ser reconocidos por los demás actores como interlocutores válidos para la toma de decisiones.

El clima para el ejercicio de la participación en el país es cada vez más adverso, como lo demuestra el estudio sobre participación en Colombia, publicado por Foro Nacional por Colombia (2020):

“A pesar de las denuncias realizadas por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y de algunas acciones del Estado encaminadas a detener el fenómeno, la violación de las libertades públicas y de los derechos humanos sigue siendo una constante en la vida del país. La intensidad puede variar, así como

**83** Aparte de los dispositivos institucionales y de los programas de relacionamiento con el territorio, existen espacios informales ad hoc que crean los gobiernos locales y/o las empresas, incluso algunos de origen ciudadano o de actores externos al territorio, que son creados y utilizados para enfrentar situaciones específicas o resolver problemas concretos a lo largo del ciclo de los proyectos extractivos. Se trata de mesas de trabajo, mesas mineras en algunos departamentos, comités de socialización de información, espacios consultivos para la elaboración de los estudios de impacto ambiental, veedurías ciudadanas, etc., que operan en tiempos y espacios determinados, y en los que participan agentes del Estado y actores de muy diversa índole (comunidades, grupos ambientalistas, comités de control social a la gestión pública, pobladores rurales y urbanos afectados por los proyectos, pequeños mineros, etc.). En algunos casos, estos espacios se convierten en escenarios de negociación entre los actores, con una tendencia fuerte a transformarse en espacios reivindicativos o transaccionales que, una vez cumplen su función, desaparecen. Otros más permanentes, como las Mesas Mineras, tienden a rutinizarse y a perder eficacia en el logro de los objetivos para los cuales fueron creados.



las poblaciones victimizadas y los procedimientos. No obstante, la línea de continuidad es visible y constituye una barrera de difícil superación para el ejercicio de la participación ciudadana en el país” (Velásquez y otros, 2020, Tomo 1, 330).

El Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre la situación de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2019) señaló sobre lo ocurrido en 2018 en Colombia:

El ACNUDH ve con preocupación el alto número de asesinatos (110) de personas defensoras de los derechos humanos durante el periodo examinado. Es importante señalar que el 27 % de los casos

registrados afectaron a personas defensoras de los derechos humanos pertenecientes a pueblos indígenas (18 casos) o afrocolombianas (12 casos), lo que demuestra que algunas comunidades étnicas se ven más afectadas que otras. Se registró un aumento de otros tipos de agresiones, tales como amenazas, intentos de asesinato y violaciones de los derechos a la intimidad y a la propiedad. (p. 4).

Infortunadamente, este no es un hecho coyuntural, sino una constante histórica en Colombia, que varía en intensidad según los gobiernos de turno, pero que muestra una tendencia constante y creciente, como lo muestran las cifras del cuadro 1.

**TABLA 1: AGRESIONES CONTRA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA 2010 - 2018**

TIPO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	TOTAL
Amenazas	109	140	202	209	488	539	317	370	583	628	274	3859
Asesinatos	32	49	69	78	55	63	80	106	155	124	95	906
Atentados	21	20	50	39	41	35	49	50	34	52	29	420
Detenciones	11	23	36	22	23	26	17	23	4	29	27	231
Desapariciones	0	6	5	1	1	3	2	0	4	3	24	49
Judicializaciones	1	1	1	10	8	8	9	9	19	1	13	80
Violencia Sexual	0	0	1	0	0	0	1	0	0	7	S.I.	9
Robo de información	0	0	3	7	10	8	6	2	6	0	1	43
<b>Total</b>	<b>174</b>	<b>239</b>	<b>357</b>	<b>366</b>	<b>626</b>	<b>682</b>	<b>481</b>	<b>560</b>	<b>805</b>	<b>844</b>	<b>463</b>	<b>5597</b>

\* Primer Semestre

Fuente: Programa Somos Defensores (varios años). Sistema de Información sobre agresiones contra personas defensoras de Derechos Humanos en Colombia – SIADDDH.



Las amenazas a defensores de Derechos Humanos son de lejos la principal agresión, seguida de los asesinatos y los atentados. En esos tres rubros, las cifras han ido aumentando sin cesar, lo que explica la preocupación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH sobre lo que acontece en Colombia. Estas cifras se correlacionan directamente con el asesinato de líderes y lideresas en los últimos años, particularmente desde la firma del Acuerdo para la terminación del conflicto en Colombia, en noviembre de 2016, así como con el asesinato de exintegrantes de las FARC-EP. Según los informes de Indepaz<sup>84</sup>, desde la firma del Acuerdo con las FARC-EP hasta fines de 2020, fueron asesinados 1.116 líderes y lideresas sociales y cerca de 300 excombatientes de las FARC. Entre el 1° y el 20 de enero de 2021 fueron asesinados catorce líderes y lideresas adicionales y cinco firmantes del Acuerdo de Paz. Todo ello ha ocurrido en un ambiente de recrudecimiento de la violencia agenciada por grupos armados ilegales de diversa naturaleza (guerrilla, disidencias de las FARC, nuevas formas de paramilitarismo, bandas criminales ligadas a negocios ilícitos, etc.) que disputan entre sí los territorios abandonados por las FARC-EP, que el Estado no tuvo la capacidad de copar con una presencia a través de la inversión pública, la entrega de bienes y servicios a la población y la presencia de la fuerza pública.

Estos fenómenos han tensionado aún más la polarización social y política en el país, agravado por el resultado del plebiscito por la paz, en octubre de 2016. El triunfo de los promotores del “No” constituyó un fuerte golpe para el proceso de paz y profundizó las fisuras políticas entre partidarios y opositores del Acuerdo. Aunque el llamado al diálogo proviene de voces diferentes que claman por el fin de los odios y el trámite civilizado de las diferencias, los

antagonismos siguen creciendo, especialmente por el inicio temprano de la campaña para elegir el presidente de la república, que asumirá su mandato en agosto de 2022. La polarización se inscribe en una lógica de “amigo-enemigo” y alimenta los odios y las causas de la violencia en el país. Hablar de derechos, de participación ciudadana y de justicia puede convertirse en motivo de estigmatización e, incluso, en riesgo para la propia vida. Así, el espacio cívico se ha reducido de modo significativo, restringiendo la posibilidad de que la ciudadanía pueda ejercer libre y tranquilamente su derecho constitucional a intervenir en los asuntos públicos.

La restricción del espacio cívico vía vulneración de las libertades y los derechos es percibida por la ciudadanía. Según la encuesta realizada por Foro para su estudio sobre la participación ciudadana en los últimos quince años (Velásquez y otros, 2020), hay una percepción mayoritaria de que no son respetados los derechos conexos a la participación, tanto a nivel nacional como local, y que no existen garantías suficientes para participar: más de la mitad de las personas encuestadas (53,6 %) manifestaron su acuerdo con la afirmación de que en Colombia no se respetan los derechos, y cerca de la mitad (49,5 %) tuvieron la misma respuesta con respecto a su municipio de residencia. Algo similar ocurre con el tema de las garantías para la participación a nivel local: el 54,1 % de los encuestados manifestaron que en su entorno local no gozan de garantías para el ejercicio de la participación.

Como señalan los autores del estudio,

“la opinión negativa de la ciudadanía con respecto al respeto a los derechos y las libertades en el país (...) puede estar determinada por la influencia de los medios

84 <http://www.indepaz.org.co/lideres/>



de comunicación y por los mensajes que circulan en el seno de la opinión pública, especialmente a través de las redes sociales, que producen imaginarios negativos sobre la vigencia del Estado de derecho en Colombia. Dicho imaginario no es el fruto exclusivo de posturas ideológicas y políticas sobre lo que ha acontecido y acontece en el país desde décadas atrás, sino que tienen fundamento en la realidad (no debe olvidarse que la encuesta fue realizada en momentos en que era ascendente el número de líderes y lideresas asesinados en el país), lo mismo que en experiencias que las propias personas han podido sufrir en su vida personal. Esa combinación de hechos, experiencias y opiniones es lo que ha vuelto dominante en el país la percepción de que efectivamente la violación de derechos y libertades es una constante en el país” (Tomo 1, 326-327).

Esta situación no deja de ser paradójica. En efecto, el Estado –mal que bien– comienza a entender que la participación es un derecho ciudadano y, por tanto, supone obligaciones suyas en su promoción y respaldo. Desde diferentes entidades estatales se escucha cada vez con mayor frecuencia un discurso en favor de la participación como ingrediente del sistema democrático y de la gestión pública. Sin embargo, al mismo tiempo persiste y crece la tendencia hacia la violación de los derechos humanos y el irrespeto por las libertades y las garantías para el ejercicio de la participación. Independientemente del talante de los gobiernos, las agresiones a líderes sociales, a defensores de derechos humanos, a excombatientes que firmaron el Acuerdo de Paz y a ciudadanos del común siguen siendo la constante. El saldo de esa paradoja es que para la ciudadanía interesada en participar resulta cada vez más riesgoso ejercer ese derecho, especialmente en aquellas zonas del país

donde viejos y nuevos conflictos, viejos y nuevos actores violentos, siguen reconfigurando los entornos sociales y políticos, y se convierten en pan de cada día para los líderes y activistas que pretenden representar los intereses de sus comunidades.

Hay que señalar, además, que en medio del ambiente de polarización, las narrativas que surgen en medio de la confrontación no contribuyen a crear un clima propicio para la participación; por el contrario, endurecen las posiciones y llevan a que algunos sectores, incluido en algunas ocasiones el gobierno, utilicen la descalificación de las comunidades y los movimientos sociales como herramienta política para saldar el debate. Las discusiones sobre temas como los beneficios tributarios para la industria, el uso de la consulta popular, la reivindicación de la consulta previa, libre e informada, los impactos ambientales de la actividad extractiva y muchos otros se convirtieron en oportunidad y motivo para estigmatizar, incluso criminalizar, el movimiento social, lo que evidentemente actúa en contravía de la creación de ambientes favorables para la participación. Y lo que, a cambio de ello se observa, es el sacrificio de vidas de líderes(as) sociales que por defender el ambiente se han convertido en blanco de amenazas y de muerte. Así lo indican los datos que publica anualmente Global Witness. Según la información de esa organización, Colombia fue el segundo país con mayor cantidad de líderes ambientales asesinados en el 2016, con 37 homicidios, solo por debajo de Brasil donde hubo 49 muertes, mientras que, en el 2017, fue tercero en esa lista, con un reporte de 24 homicidios, por debajo de Brasil y de Filipinas. En 2019 ocupó el primer lugar, junto con Filipinas, con un total de 64 muertes en cada país, la cifra más alta registrada desde que esa ONG inició en 2012 la publicación de sus informes <sup>85</sup>.

<sup>85</sup> Ver Rubiano (2018), citado por Peña, Jiménez y Simbaqueba, (2019); y <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/colombia-primer-lugar-por-lideres-ambientales-asesinados-en-el-mundo-informe-global-witnees-523552.s>, siguiendo el carácter excluyente que ha caracterizado al sector minero-energético en el país” (Foro, 2020, 31)





Este ambiente se respira en varias regiones del país y en municipios donde la actividad extractiva tiene un peso importante en el conjunto de la economía local. En los municipios analizados para este informe los factores pueden ser diferentes, pero conducen a un resultado parecido: no son propicias las condiciones para el ejercicio de la participación en asuntos extractivos. En California, por ejemplo, los actores sociales y los pequeños mineros coinciden en señalar lo que llaman “la politización” de la alcaldesa, quien asumió una postura en contra de la minería, marginando de los debates públicos a las personas que reconocen la minería como una alternativa económica para la localidad y han elaborado fórmulas para dar salida a asuntos como la presencia de la industria a gran escala en el territorio y la delimitación del páramo de Santurbán. Esa circunstancia ha generado desconfianzas entre el gobierno local y varios sectores ciudadanos, que reducen los espacios de encuentro y las posibilidades de construir acuerdos. Por eso las organizaciones sociales han solicitado el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y de la Personería Municipal para garantizar condiciones para el diálogo con la Alcaldía.

En Luruaco, el contexto para el desarrollo de la participación es poco favorable, principalmente porque las experiencias que ha tenido la población en esa materia no han arrojado resultados por falta de respuesta de la administración municipal a las demandas y propuestas provenientes de algunos grupos de ciudadanos. Esto ha llevado a acentuar la percepción de que no vale la pena participar, pues las autoridades tienen abandonada a la población, como señaló un minero de ese municipio, o esta tiene que acudir a intermediarios para llegar a las esferas de decisión de la Alcaldía.

La situación de Suárez es un poco diferente: allí las autoridades han sido respetuosas de las libertades ciudadanas y existen ciertos niveles de confianza en la administración municipal, en virtud de que la Alcaldía ha realizado algunos esfuerzos por vincular a diferentes actores a procesos participativos. Sin embargo, los niveles de violencia han crecido en los últimos meses, debido a la presencia de actores armados ilegales que tienen presencia en el territorio e intentan imponer en él su dominio, lo que ha generado temor en las organizaciones sociales y en los líderes campesinos, así como en los pueblos indígenas y, especialmente, en las comunidades negras. La Alcaldía ha manifestado que no cuenta con recursos para brindar protección a los líderes y lideresas, en particular a aquellos que habitan en la zona rural. Esto ha generalizado el sentimiento en esas comunidades de que no existen garantías suficientes para participar en los asuntos públicos, específicamente en aquellos relacionados con la actividad minera.

Por lo analizado hasta ahora, es evidente que, desde el punto de vista del clima social y político, no existe un entorno favorable para la participación en el sector extractivo, tanto a nivel nacional como territorial. A pesar de que el gobierno ha incorporado en su lenguaje un discurso sobre la importancia de involucrar a la ciudadanía en el trámite de las decisiones relacionadas con su territorio, la realidad muestra tendencias en dirección contraria: el sector no cuenta con dispositivos institucionales específicos y permanentes para tramitar los problemas y conflictos que giran alrededor de la actividad; tampoco tiene el gobierno una política de promoción de la participación y, más bien, ha optado por sustituirla por programas de relacionamiento con el territorio enfocados más hacia el mejoramiento de la reputación de las empresas y el logro de la licencia social para los proyectos extractivos.



A nivel territorial, a pesar de tratarse de realidades diversas y con historias particulares, la tendencia es en esencia la misma: algunas autoridades locales reconocen la importancia de la participación e, incluso, la promueven a través de programas específicos y, en ciertos casos, con recursos para su ejecución. Sin embargo, en el campo extractivo dicha conducta es más la excepción que la regla. El hecho de no tener competencias relacionadas con varios de los momentos claves de la cadena de decisiones del sector hace que los gobiernos locales no sean escenarios importantes de participación, dado que esas decisiones están concentradas en el gobierno nacional. Las entidades territoriales solo cuentan con un margen de autonomía en el manejo de los recursos de regalías y, como se ha visto, en ese terreno las autoridades territoriales han sido indolentes, si no reticentes, para promover, por ejemplo, veedurías o ejercicios de control social a los proyectos financiados con esos dineros. Habrá que ver si la aplicación de la nueva ley de regalías cambia esa tendencia.

Lo mismo hay que señalar a propósito del otro factor del entorno analizado en las páginas anteriores: el clima social y político. Este tampoco ofrece alternativas e incentivos que inviten a la ciudadanía a participar en las decisiones sobre el sector. La polarización social y política y la permanente vulneración de los derechos de la ciudadanía en general y de los líderes y lideresas defensores del ambiente y los Derechos Humanos, comenzando por el derecho a la vida, han restringido el espacio cívico en Colombia y se erigen como factores que impiden a la ciudadanía alzar su voz y ser escuchada por las autoridades públicas.

En los territorios la situación es la misma o muy parecida: hechos de violencia, politización de decisiones colectivas, desconfianzas mutuas, inseguridad producida por los actores armados y ausencia de competencias para la toma de decisiones, entre otros factores, hacen que el espacio para la participación sea restringido y motive cada vez menos a la ciudadanía a recurrir a las vías formales para plantear sus demandas y sus propuestas para el manejo del territorio y sus recursos naturales.

## Los actores de la participación

El desarrollo de procesos de participación en el sector extractivo –y en cualquier otro ámbito– no depende únicamente de que exista un entorno favorable. Es necesario que existan actores que aprovechen esas circunstancias y emprendan acciones participativas para el logro de objetivos específicos. La participación es una acción intencionada que un sujeto individual o colectivo decide llevar a cabo para producir un efecto determinado. Posee, por tanto, un componente

teleológico que obliga al analista a entender el sentido que ese sujeto le otorga a su acción, en función de sus intereses y de las características de su entorno (Velásquez y otros, 2020).

Los intereses, y las demandas y propuestas que se derivan de ellos, expresan la(s) identidad(es) de los sujetos que participan, es decir, lo que son y lo que pretenden. Que las lleven al escenario público para



tramitar consensos que permitan elevar opiniones e iniciativas a las autoridades públicas les exige contar con recursos de diversa índole (información, conocimiento, tiempo, organización, alianzas, discursos, capacidad de generar iniciativas y de negociarlas, etc.) y con un repertorio de acción que les permita obtener los resultados esperados.

En un entorno adverso, como el analizado en la sección anterior (un gobierno que juega fundamentalmente como promotor de la actividad extractiva, especialmente de la industria a gran escala, y que no está dispuesto a negociar el modelo; una institucionalidad participativa precaria y con serios problemas de funcionamiento de los dispositivos existentes; un esquema vertical de toma de decisiones que relega a un lugar marginal a las autoridades y a las comunidades locales; y un clima social y político poco propicio para el ejercicio de la participación, en materia de respeto a los derechos y libertades, y de oferta de garantías, especialmente de seguridad y protección de quienes intervienen en los escenarios públicos) varios sectores de la sociedad civil a nivel nacional y en diferentes regiones del país<sup>86</sup> han tomado la iniciativa en los últimos quince años, bien sea para rechazar la ampliación de la frontera extractiva, bien para negociar la repartición de los beneficios de esta última.

Lo hicieron a través de diferentes vías: algunas veces, utilizando los dispositivos institucionales existentes, como las audiencias públicas, la consulta previa, las consultas populares, los mecanismos de control social; en ocasiones, a través de canales menos formales para la solución de situaciones específicas: mesas

mineras, diálogos informales, espacios de negociación de conflictos, participación en los programas de relacionamiento con el territorio promovidos por las entidades del orden nacional, audiencias convocadas por las Cortes o por el Congreso de la República, etc.

Pero, la ciudadanía ha hecho uso de otros recursos como el litigio judicial, la movilización y la protesta. Tales acciones han arrojado resultados que comienzan a modificar lo que hasta ahora parecían ser bases inamovibles de la gestión del sector extractivo en el país, particularmente en relación con el esquema de toma de decisiones y la reducción de asimetrías entre el gobierno y el sector privado, de un lado, y los actores sociales y las autoridades locales, de otro.

En este apartado serán objeto de análisis tres tipos de escenarios en los cuales los actores han tenido una fuerte iniciativa: las consultas populares, el litigio judicial y la movilización y la protesta social<sup>87</sup>. Se hará igualmente referencia a la acción de diferentes sectores en los tres municipios analizados para este informe.

## **LAS CONSULTAS POPULARES**

El uso de la consulta popular en el sector por parte de diferentes comunidades y organizaciones estuvo motivado por la percepción de que estaban siendo excluidas de las decisiones relacionadas con el uso de su territorio y con el manejo de los impactos de la actividad extractiva. La ausencia de voz y de incidencia llevó a esos sectores a buscar una herramienta que, siendo institucional, diera fuerza y continuidad a las movilizaciones y acciones de protesta, y les

<sup>86</sup> En una segunda fase de la investigación sobre este tema, sería importante hacer un acercamiento a cada uno de los actores, para identificar con mayor detalle sus intereses, sus recursos, las reivindicaciones formuladas por cada uno de ellos, las alianzas establecidas y sus respectivos repertorios de acción. En esta sección se analizan las tendencias más importantes y los bloques de actores que se fueron conformando alrededor de las distintas dinámicas de participación en el sector.

<sup>87</sup> No han sido los únicos escenarios. También podría señalarse la consulta previa y los ejercicios de control social a la gestión pública, ya analizados como parte de la oferta institucional de participación del Estado.



permitiera intervenir con resultados no solamente en la conducción del sector sino también en términos de generación de opinión pública. Las consultas populares eran un medio para expresar esa voz y hacerse sentir en instancias del gobierno nacional y en la sociedad en general.

La consulta popular es un mecanismo potente para ejercer presión sobre las autoridades públicas. Así lo entendieron sus promotores. Es un mecanismo abierto, en el que pueden participar las personas inscritas en el censo electoral. No es un dispositivo de representación ni de delegación de poder, sino de toma directa de decisiones. Implica, de otra parte, la apertura de espacios de deliberación pública, de circulación de información y de opiniones sobre el asunto en cuestión (costos y beneficios de un proyecto extractivo para el territorio y sus habitantes). Además, el resultado de la votación es vinculante para las autoridades públicas, las cuales están obligadas, según la ley, a expedir en un plazo determinado el correspondiente acto administrativo para implementar la decisión.

A ello se añade el carácter de la consulta como mecanismo constitucional y legalmente establecido y reglamentado, lo que, según sus promotores, le otorga validez jurídica en comparación con otras alternativas de participación ciudadana de carácter no institucional. La consulta popular es un derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos (artículo 40 de la CP) y su uso estaba en su momento avalado por la ley de régimen municipal (ley 136 de 1994). Por último, el hecho de que la ley 1757 ratificara la posibilidad de que las consultas tuvieran origen ciudadano amplió las oportunidades a grupos organizados de hacer uso del mecanismo para dirimir asuntos claves relacionados con el sector.

Este argumento de legalidad fue complementado por un argumento de legitimidad: las colectividades territoriales reivindicaban su derecho a ser escuchadas por el gobierno y a ser parte de las decisiones sobre su territorio. No era admisible que el gobierno siguiera tomando decisiones a espaldas de las poblaciones que tendrían que soportar los efectos –especialmente, los negativos– de tales decisiones. Esta convicción era más fuerte habida cuenta de la ausencia de espacios y mecanismos de participación adecuados y del esquema vertical de toma de decisiones propio del sector.

Ese discurso fue avalado por algunas autoridades locales que sentían que tampoco tenían voz ni voto en la formulación de políticas del sector extractivo en el país. Reiteraban, además, que son parte del Estado y que, por tanto, tienen derecho a intervenir en esas decisiones, tal y como la Corte Constitucional lo comenzó a plantear en 2014, a través de la sentencia C-123. A estas voces se sumaron varias ONG y organizaciones ambientalistas y de derechos humanos que entendieron que el uso de las consultas populares, al lado de las estrategias de movilización y litigio estratégico, no solo reivindicaba un derecho adquirido, sino que constituía una poderosa arma de las comunidades para ganar presencia en el espacio público.

El gobierno nacional, secundado por el sector privado, no tardó en dar respuesta a este planteamiento: a su juicio, no existía base legal para la realización de las consultas, pues la decisión sobre la explotación del subsuelo no era competencia municipal, sino nacional. Argumento curioso que “se mordía la cola”: las consultas populares fueron utilizadas para quebrar el esquema de toma de decisiones del sector, pero el gobierno respondía que ello no era viable porque ese era el esquema de toma de decisiones. De otra parte, el gobierno arguyó que la minería era, según el Código



de Minas, una actividad de utilidad pública e interés social, por lo que las decisiones sobre explotación del subsuelo tendrían que obedecer a políticas nacionales y no a decisiones ligadas al interés particular de un territorio.

El gobierno también esgrimió razones de (i) legitimidad de las consultas, señalando que estaban siendo manipuladas ideológicamente por líderes de organizaciones con posturas anti-extractivas, lo que les restaba credibilidad; y que, además, no explotar los recursos del subsuelo causaría un daño a la economía del país, a las finanzas del Estado y al desarrollo del territorio. No sería responsable –aducía el gobierno– ni legítimo que un número limitado de personas tomara una decisión que terminaría afectando al conjunto del país.

En consonancia con esos argumentos, el gobierno desplegó una estrategia de estigmatización de los promotores de las consultas, señalándolos como grupos mezquinos y como minorías enemigas del desarrollo del país y de su región (Martínez, Peña y Jiménez, 2018). Dicho señalamiento hacía parte de la maniobra de desprestigio que diseñó el gobierno nacional para minimizar la acción de las comunidades y de las organizaciones que se oponían a los proyectos mineros y petroleros, y que promovieron las consultas y las movilizaciones de resistencia en varias regiones del país.

Con estos argumentos el gobierno nacional buscó frenar las consultas. Sin embargo, estas no se detuvieron. Por el contrario, en 2017 tuvieron lugar

siete consultas, todas ellas con resultados negativos para el sector. Además, aumentó el número de municipios interesados en realizarlas (un medio centenar anunciaron su interés en las consultas). Al mismo tiempo, las protestas relacionadas con el sector aumentaron en número e intensidad. El gobierno no tuvo otra salida que cambiar su estrategia, a través de la combinación de dos acciones: de un lado, desfinanciar las consultas municipales, de modo que, si algún alcalde estaba interesado en realizarla, debería financiarla con recursos propios, lo que para los pequeños municipios resultaba prácticamente imposible. De otro, presionar a los mandatarios locales para que no hicieran eco a las solicitudes ciudadanas de realizar nuevas consultas<sup>88</sup>.

Al final, el debate se saldó mediante la sentencia SU-095 de 2018 que declaró inválidas las consultas para prohibir la actividad extractiva en los municipios, al tiempo que exhortó al Congreso a aprobar una ley que incorpore mecanismos de participación ciudadana en las decisiones relacionadas con el sector.

### **EL LITIGIO JUDICIAL**

Organizaciones sociales, ambientales y de Derechos Humanos, con el apoyo de ONG, expertos académicos y algunos sectores políticos, desplegaron en la última década una ofensiva importante en el campo jurídico, con el propósito de modificar un marco normativo que, a juicio de los demandantes, no hizo más que favorecer a la gran industria extractiva y se convirtió en herramienta clave para la promoción del sector extractivo por parte del gobierno nacional, aún por

---

<sup>88</sup> Esta última iniciativa fue reforzada por el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez, quien anunció a los alcaldes que si promovían las consultas populares serían objeto de una investigación disciplinaria que podría llevar a sanciones, pues estarían actuando en campos por fuera de su competencia como mandatarios municipales.



encima de las restricciones ambientales<sup>89</sup> y de los impactos económicos y sociales negativos que podría traer consigo la extracción de los recursos del subsuelo.

Esta estrategia incluyó demandas contra leyes y decretos, la interposición de acciones de tutela para la defensa de derechos vulnerados, la solicitud de acciones populares ante la rama judicial, que han sido exitosas y que han llevado, en los casos en los que estas solicitudes han llegado a las Altas Cortes, a la definición de una jurisprudencia sobre temas como la autonomía territorial, los derechos de las minorías étnicas, la protección del medio ambiente, entre otros, que han sido determinantes para orientar los diseños de política pública. Esta situación convirtió a las Cortes, especialmente a la Corte Constitucional, en un actor de primera línea del sector extractivo. Han jugado el rol de “tercero en discordia” en un debate que, como se ha visto, aún se mantiene.

Las sentencias de la Corte Constitucional, varias de ellas criticadas al unísono por el gobierno nacional y los grupos empresariales, se han centrado en dos temas: la congruencia entre los principios de autonomía territorial y estado unitario, fundamentales en la arquitectura institucional del Estado colombiano, y la participación ciudadana como elemento imprescindible en la toma de decisiones. En ambos casos, la Corte ha señalado la necesidad de que las autoridades municipales tengan voz y voto en las decisiones que afectan su territorio mediante procedimientos de concertación con el gobierno nacional, a la luz de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia, que permitan generar

consensos sobre la explotación de los recursos naturales y la manera de enfrentar sus efectos económicos, sociales y ambientales. Pero ha insistido igualmente en la necesidad de que las comunidades y sus organizaciones puedan intervenir en los procesos de concertación, de modo que las decisiones tomadas gocen de legitimidad social y contribuyan a mejorar la calidad de vida en los territorios.

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en su afán de otorgar a la participación ciudadana un lugar más visible y un impacto mayor en las decisiones en los territorios. La sentencia T-445 de 2016 es el pronunciamiento más explícito de la Corte sobre esa materia. En ella señala el tribunal que las comunidades locales pueden, en ejercicio de su derecho a participar, vetar proyectos extractivos en su territorio. Sin embargo, en octubre de 2018 la Corte Constitucional sentenció que esa participación no puede ejercerse a través de las consultas populares sino de mecanismos específicos para el sector, que deben ser creados en el corto plazo mediante ley del Congreso de la República (Sentencia SU-095 de 2018)<sup>90</sup>.

La Corte ha recibido críticas de ambos lados. El gobierno y los empresarios, al igual que algunos miembros de partidos políticos, han acusado a la Corte de ejercer funciones que extralimitan las que le otorgó la Constitución, en particular las de legislar y diseñar políticas públicas a través de sus sentencias. Es posible que sea cierto, pero ello ha sido producto de las omisiones del ejecutivo y el legislativo en el cumplimiento de sus responsabilidades. Pero,

<sup>89</sup> No sobra recordar la solicitud hecha por el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez, a las autoridades gubernamentales, para que explicaran por qué habían sido concedidos más de cuarenta títulos mineros en zonas de protección ambiental, parques naturales y páramos, así como su advertencia acerca de la necesidad de suspender la validez de los mismos.

<sup>90</sup> “Esta sentencia, que levanta una barrera para la inversión de las empresas en proyectos extractivos, ha generado una importante controversia, pues es interpretada por varios sectores como una restricción al ejercicio del derecho fundamental a la participación, legitimación y la legalización de nuevos derechos positivos, así como el establecimiento de mecanismos para la planeación de programas y su ejecución (Ministerio de Minas y Energía, 2018, 8).



también ha sido criticada por actores de la otra orilla, particularmente por haber adoptado un discurso que consideran cada vez menos progresista en sus sentencias, en particular la que invalidó la consulta popular como instrumento para impedir el desarrollo de proyectos extractivos en el nivel territorial, y la que declaró inconstitucional el artículo 33 de la ley 136 de 1994, que daba sustento legal a la convocatoria de consultas populares. De todos modos, unos y otros han acatado las sentencias, lo que constituye aun un síntoma de respeto hacia el rol jugado hasta ahora por el poder judicial

El litigio judicial también ha sido utilizado por las empresas para proteger sus intereses y derechos en los territorios, cuando estiman que han sido vulnerados. La sentencia SU-095 de 2018 fue el resultado de una acción de tutela interpuesta en segunda instancia por la Empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda., la cual alegó haber sido perjudicada por la pretensión de los habitantes de Cumaral (Meta) de realizar una consulta popular para suspender el contrato firmado con la ANH para realizar sísmica en jurisdicción de dicho municipio.

Esa dinámica muestra que el campo normativo se ha convertido en terreno de disputa entre los actores relacionados con la actividad extractiva, lo que añade un escenario al debate sobre el sector. Pero, además, esa tendencia a la judicialización de los asuntos extractivos ha otorgado un rol relevante a las Altas Cortes, las que se han convertido en referentes para dirimir asuntos que en el ámbito político y/o social no logran tener salida. En otras palabras, las dificultades

para tramitar políticamente los desacuerdos entre los actores han terminado por conceder al poder judicial un rol determinante en la solución de controversias y conflictos.

### **MOVILIZACIÓN SOCIAL EN EL SECTOR EXTRACTIVO**

Sin duda, la vía más importante utilizada por varias organizaciones de la sociedad civil fue la movilización y la protesta social, a través de la cual grupos de distinta naturaleza y comunidades locales pusieron de presente los impactos económicos, sociales y ambientales –a su juicio, más negativos que positivos– de la explotación de los recursos del subsuelo y reivindicaron su derecho a ser parte de las decisiones que afectaban sus territorios y sus formas de vida.

Las protestas en el sector extractivo se ubican en un contexto más amplio de movilización social en el país, cuyo ritmo aumentó desde la segunda mitad de los años noventa, en particular desde 2002, con momentos de auge en 2007 y entre 2011 y 2015. Las causas son múltiples y pueden obedecer a factores que pueden cambiar de una región a otra o de un momento a otro. No obstante, hay ciertas constantes que ayudan a comprender esta escalada de movilización que ha vivido el país en el último cuarto de siglo. En primer lugar, hay temas estructurales relacionados con el modelo de desarrollo y la visión de futuro del país. Siendo una nación diversa, existen diferentes miradas sobre el presente y el futuro, no necesariamente consonantes, aunque todas válidas como alternativas de desarrollo. Lo que algunos sectores sociales sienten es que no hay cabida para el diálogo sobre esas



alternativas y se ha optado por imponer una de ellas bajo un principio discutible de homogeneización de la diversidad. Lo que, en parte, hay es un conflicto en torno al modelo de desarrollo, pero también alrededor de la posibilidad de sentarse a discutir sobre las diferentes opciones y construir desde ellas un acuerdo de país de cara al futuro.

Aello suma el mal funcionamiento de las instituciones representativas y, en general, de la institucionalidad del Estado, incapaz de atender de modo efectivo las múltiples demandas ciudadanas, especialmente de las regiones apartadas y de los sectores vulnerables. Diferentes actores entendieron que la movilización y la protesta era el camino más expedito para resolver sus problemas. Esto tiene que ver también con los pobres resultados de las instituciones de participación ciudadana. Como ya se señaló, esa institucionalidad no ha llenado las expectativas iniciales que motivó su creación ni ha arrojado soluciones concretas a los problemas que se suponía podría resolver.

Por último, un factor más reciente tiene que ver con la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, que hizo que temas que durante el conflicto armado permanecieron

ocultos, pero no por ello menos reales y urgentes, pudieran ganar espacio en los primeros lugares de la agenda de deliberación pública y motivar acciones que se reflejaron en la movilización de diferentes sectores de la población en temas muy diversos de la vida nacional y regional.

El incremento de la conflictividad en el país expresa dos fenómenos que cabe mencionar, pues ayudan a comprender la movilización en el sector: de un lado, que la población comenzó a tener mayor iniciativa en la interlocución con el gobierno para exigir sus derechos y llegar a acuerdos sobre aspectos de la vida colectiva. La participación devino así un proceso “de abajo hacia arriba” (bottom-up) que contrasta con el modelo de participación generado por la oferta institucional, diseñado en un esquema “de arriba hacia abajo” (top-down). De otro, que la movilización ganó jerarquía en comparación con los dispositivos institucionales, al punto de convertirse en la principal herramienta –no la única<sup>91</sup> - utilizada por diferentes sectores para hacerse escuchar.

En el sector extractivo, las cifras muestran un aumento de las movilizaciones sociales en términos absolutos y relativos<sup>92</sup>. La gráfica 6 muestra, en efecto, un

91 Los dispositivos institucionales siguen operando y algunos de ellos ocupan un lugar importante en el diseño de planes y políticas públicas, especialmente en ciudades grandes e intermedias.

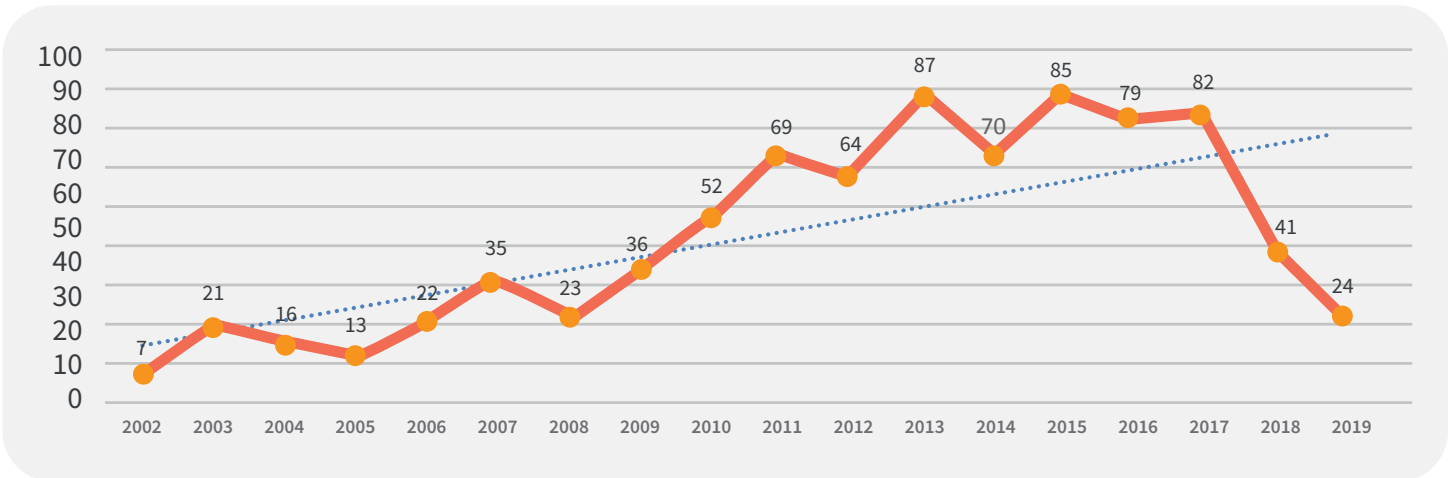
92 No sobra precisar que el universo de la conflictividad en el sector extractivo es variado y complejo. La fenomenología en la minería es diferente a la del sector de hidrocarburos. Una cosa son los conflictos asociados a la presencia de la gran industria nacional y multinacional, y otra aquellos que se originan en territorios donde la minería ancestral y de pequeña escala es dominante (Chocó, norte del Cauca, sur de Bolívar, algunas regiones de Antioquia). Unos son los conflictos nacidos de las afectaciones que sufren los territorios y la cultura de los grupos y las comunidades étnicas, y otros son las tensiones que emergen en zonas campesinas, incluso en áreas urbanas. Algunos conflictos surgen de la defensa de derechos y de los territorios, mientras otros tienen que ver más con la negociación sobre los beneficios que pueden traer los proyectos extractivos. La información que se suministra en las siguientes páginas, elaborada a partir de la base de datos sobre luchas sociales facilitada por el Cinep, no detalla en esas diferencias, sino que examina la dinámica en su conjunto. El análisis se apoya, además, en las entrevistas realizadas para el proyecto y en los análisis realizados de tiempo atrás sobre la materia por Foro Nacional por Colombia.



crecimiento de la movilización desde 2002 hasta el 2019, con coyunturas de alta conflictividad en 2011 y 2013-2017, para un total de 826 eventos en el país. En términos relativos, el peso de las luchas en el sector aumentó significativamente durante el período:

entre 2002 y 2010, las movilizaciones en el sector representaron el 3,7 % del total de movilizaciones en el país. Entre 2011 y 2015, la proporción fue del 8,1 %, mientras que en 2016-2017 llegó a ser del 11,6 % (Cuadro 2)<sup>93</sup>.

**GRÁFICA 6: LUCHAS SOCIALES EN EL SECTOR EXTRACTIVO 2002-2019**



Fuente: Velásquez y otros (2020) y base de datos sobre luchas sociales del Cinep.

**TABLA 2: LUCHAS SOCIALES EN EL SECTOR EXTRACTIVO COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL DE LUCHAS SOCIALES EN COLOMBIA 2002-2017**

PERÍODO	TOTAL DE LUCHAS SOCIALES	LUCHAS SOCIALES EN EL SE	%
2002-2010	6.068	225	3,7
2011-2015	4.625	375	8,1
2016-2017	1385	161	11,6
2002-2017	12.078	761	6,3

Fuente: Elaboración propia

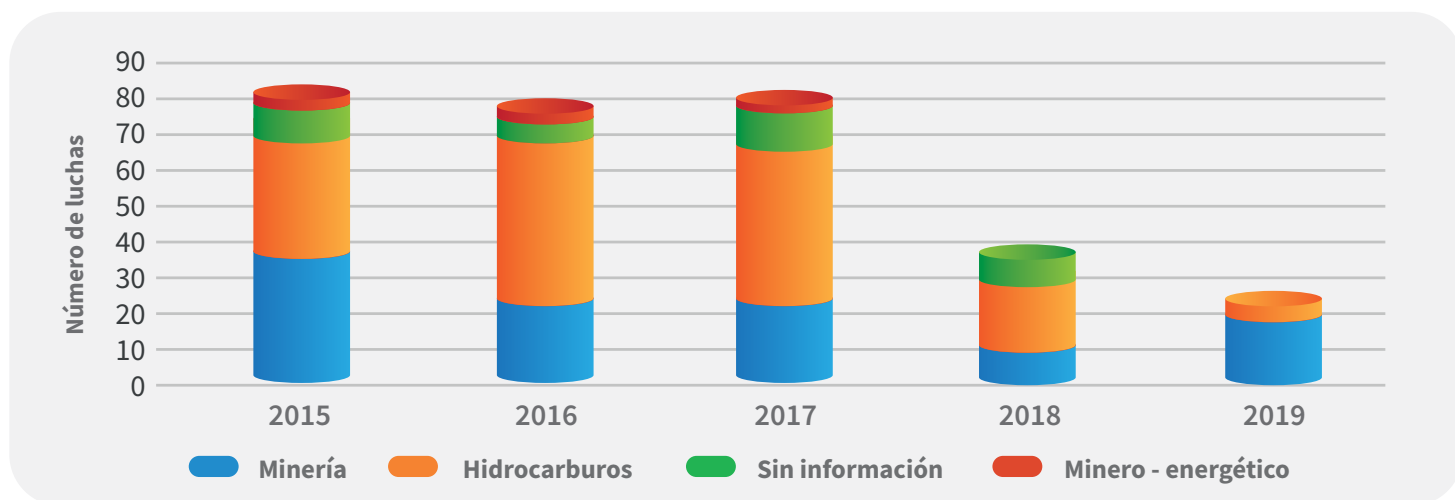
**93** No es propósito de este documento examinar en profundidad las causas que dieron lugar al incremento de la conflictividad en el sector extractivo en Colombia. Sin duda, los factores señalados anteriormente para entender al aumento de las movilizaciones sociales de todo tipo en el país son aplicables al sector. Pero hay razones específicas asociadas a este último: de un lado, la defensa del medio ambiente que diferentes grupos, comunidades y organizaciones han levantado como bandera en contra de la operación de proyectos extractivos en el territorio, argumentando los efectos ambientales negativos de dichos proyectos; de otro, la precariedad de las instituciones participativas en el sector y el pobre funcionamiento de las que existen, tal y como se analizó en otro apartado de este estudio; otro factor es la falta de presencia estatal en los territorios para dar respuesta a las demandas ciudadanas. La movilización opera entonces como medida de presión al gobierno para que resuelva lo no resuelto. También ha tenido que ver el esquema jerárquico de toma de decisiones en el sector, analizado en páginas anteriores, que significa un cierre institucional a las diferentes voces ciudadanas, especialmente en los territorios con alto potencial extractivo: en esos lugares se sufren los impactos de la actividad, pero no es allí donde se toman las decisiones a ese respecto, sino en el gobierno central, lejos de la experiencia cotidiana de quienes protestan. Algunas personas entrevistadas señalaron otras causas, a su juicio también relevantes: el uso político de la protesta por sectores con intereses particulares, incluso mezquinos, que buscan desestabilizar el ambiente y perjudicar a las empresas; el rol de las Altas Cortes que ha supuestamente generado incertidumbre jurídica; y la existencia de mafias en el territorio que se convierten en grupos de presión para las empresas, a fin de que estas empleen mano de obra local o contraten proveedores controlados por ellas. En fin, la lista puede incluir muchos más factores, los cuales dependen también de las particularidades de cada territorio e, incluso, de cada proyecto.



Durante estos años, las movilizaciones tuvieron lugar en el sector de hidrocarburos, más que en el de minería: en los últimos cinco años, un poco más de la mitad de las luchas sobre las que se cuenta con información (51,5 %) tuvieron que ver con la explotación de gas y petróleo y una tercera parte, con minería (36%) (Gráfica 7). En el mismo período, dos de cada tres eventos tuvieron ocurrencia en el ámbito municipal y una de cada dos en nivel provincial o subregional. Son pocas las movilizaciones que superan esa escala (menos del quince por ciento), lo que confirma el importante papel de los territorios de pequeña escala como escenarios

de descontento y protesta ciudadana<sup>94</sup> (Gráfica 8). Santander y Meta se destacan como los Departamentos donde se ubican los municipios con mayor número de movilizaciones en el período 2002-2015. Sin embargo, la presencia de otros departamentos en el desarrollo de las luchas en el sector ha variado un poco: en el período 2002- 2015, además de Santander y el Meta, los departamentos de Antioquia, Cesar y Tolima concentraron el mayor número de movilizaciones. Sin embargo, en los últimos cinco años, ese mapa cambió: se destacaron en este último tramo los departamentos de Boyacá y Bolívar, junto con Antioquia.

**GRÁFICA 7: DISTRIBUCIÓN DE LAS LUCHAS SOCIALES POR SECTOR 2015-2019**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de luchas del Cinep

Nuevos actores emergieron en este escenario: trabajadores de empresas del sector, campesinos, pobladores urbanos, comunidades étnicas, mineros artesanales, estudiantes, organizaciones ambientalistas, mujeres, jóvenes y organizaciones de derechos humanos<sup>95</sup>. Esta diversidad de actores refleja un fenómeno nuevo en la movilización social:

la articulación de intereses, de fuerzas y de recursos de las organizaciones para lograr objetivos compartidos. Es decir, un intento por superar la alta fragmentación que ha sido característica de la movilización social en Colombia, cuyo efecto más palpable es la posibilidad de obtener resultados tangibles (el freno a un proyecto extractivo; la negociación de condiciones para su

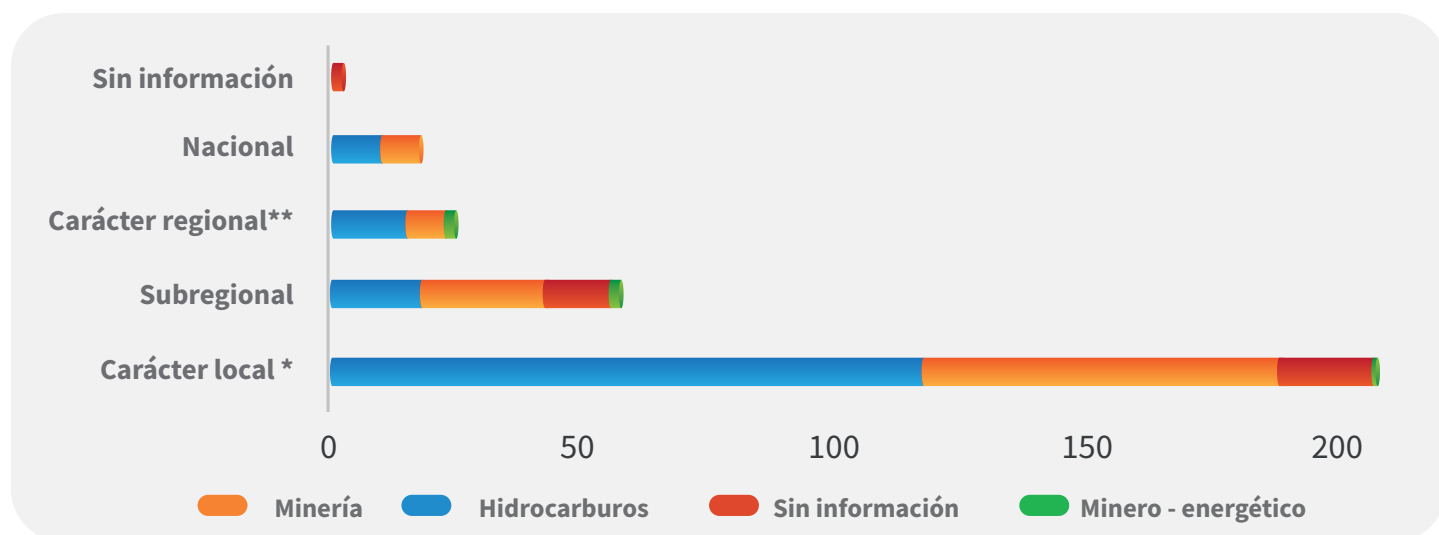
<sup>94</sup> De hecho, las diez consultas populares realizadas fueron de ámbito municipal.

<sup>95</sup> Es importante destacar los desequilibrios de género que aún persisten en la participación ciudadana en el sector extractivo. Este es un sector bastante masculino en su composición y en sus estructuras de representación y acción colectiva. Como lo indica un dirigente empresarial, “a los mecanismos de participación le faltan ciudadanos y, sobre todo, ciudadanas”. No obstante, en la última década las mujeres han ganado un importante espacio en los procesos participativos, tanto a nivel general como del sector. Ese avance no es suficiente, pero ya se destacan en la movilización, especialmente en torno a temas ambientales y del agua. Su reto es la visibilidad a nivel nacional y copar más espacios de representación y decisión. Pero, sobre todo, superar los estereotipos que han surgido a raíz de su presencia más activa en los escenarios públicos: “las mandonas, las intensas”.

implantación en el territorio, el mejoramiento de las condiciones laborales para los trabajadores de la gran industria, etc.) y lograr escalar el movimiento, de modo que pueda tener interlocutores no solo a nivel

local, sino también en los escenarios nacionales (el gobierno, las Juntas Directivas de las Empresas, las altas Cortes, etc.).

**GRÁFICA 7: NÚMERO DE LAS LUCHAS SOCIALES EN EL SECTOR EXTRACTIVO SEGÚN ESCALA ESPACIAL 2015-2019**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de luchas sociales del Cinep.

Son dos los principales asuntos que llevaron a esos actores a movilizarse en el período: los temas ambientales, más relacionados con la minería, y los temas laborales, más característicos del sector petrolero (Cuadro 3). En un segundo orden de importancia aparecen el incumplimiento de compromisos por parte de las empresas y la defensa de derechos de distinta índole. Otras circunstancias que han motivado las movilizaciones han sido la protesta contra políticas públicas o contra el incumplimiento de compromisos y pactos por parte del gobierno. Si se suman los incumplimientos del sector privado y del gobierno (estos últimos generalmente atribuibles al gobierno nacional), ese factor gana jerarquía dentro de los motivos de la lucha (19,4 %). Así, tres parecen ser los principales factores que originan el descontento

de la ciudadanía: los temas laborales, los asuntos relacionados con el impacto ambiental de la actividad extractiva y el incumplimiento de compromisos asumidos por las empresas y, en menor medida, por el gobierno.

Aunque el orden de los factores que han motivado la movilización y la protesta no ha cambiado, sí se observa en los dos períodos examinados que algunos de ellos redujeron su peso, en particular los relacionados con la acción gubernamental (políticas públicas, planeación y ordenamiento territorial, e incumplimiento de pactos por el gobierno). Esto es comprensible si se tiene en cuenta la puesta en marcha de los programas de relacionamiento con el territorio, impulsados por el Ministerio de Minas y Energía y las Agencias de minería



e hidrocarburos. Esa estrategia de acercamiento pudo llenar algunas expectativas ciudadanas en relación con los temas señalados y, en esa medida, contribuyeron a reducir el ritmo y la intensidad de la movilización. Esto se corrobora con el hecho de que dos de cada tres

movilizaciones en los últimos cinco años han tenido como interlocutor a las empresas y el resto al gobierno nacional y, en muy baja proporción, a las autoridades de los entes territoriales.

**TABLA 3: MOTIVOS DE LA LUCHA SOCIAL EN EL SECTOR EXTRACTIVO 2002-2019 (%)**

MOTIVOS	2002-2015	2015-2019	2002-2019
Impactos ambientales de la actividad	24,5	23,2	21,5
Asuntos Laborales	17,2	17,6	19,7
Incumplimiento de pactos por las empresas	14,4	13,1	13,8
Defensa de derechos	13,5	11,8	12,8
Políticas públicas	9,2	6,0	7,8
Incumplimiento de pactos por el gobierno	7,5	3,0	5,6
Planeación y ordenamiento territorial	7,5	2,5	5,4
Otros	6,2	14,1	9,6
Sin información	0,0	8,7	3,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de luchas sociales del Cinep.

En los dos últimos años de la serie el número de movilizaciones en el sector extractivo se redujo (41 y 24 eventos en 2018 y 2019, respectivamente) (Gráfica 6). Dos factores pueden haber influido en ese resultado: de un lado, la firma entre el Estado y las FARC-EP del acuerdo para la terminación del conflicto armado, a finales de 2016. En las regiones donde la guerra tuvo mayor incidencia, varias de las cuales coinciden con las zonas de alto potencial extractivo, la ciudadanía

concentró sus esperanzas y sus esfuerzos en la implementación del Acuerdo, dejando de lado otros “frentes de acción”, entre ellos el activismo en el campo de las extractivas. El segundo factor tiene que ver con la implementación, desde 2013-2014, de las estrategias de relacionamiento con el territorio implementadas por diferentes agencias del gobierno nacional, orientadas a promover diálogos en torno a la actividad y lograr la aceptación de los proyectos



extractivos. Dicho contacto generó expectativas en algunas regiones sobre la posibilidad de entablar esos diálogos y obtener resultados concretos, lo que no necesariamente ocurrió. Ambos factores pudieron combinarse en algunas regiones, mientras en otras actuaron de forma aislada. El efecto fue, sin embargo, el mismo: una caída considerable de la movilización social.

Las movilizaciones asociadas a la actividad extractiva se han reducido, pero no han desaparecido. El confinamiento obligado por la pandemia del Covid-19 ha restringido, sin duda, la posibilidad de que esos eventos se repitan con mayor frecuencia. No obstante, las causas que las motivaron no han desaparecido del todo, lo que define una latencia que en cualquier momento puede convertirse en realidad, sobre todo por el anuncio del gobierno de convertir al sector extractivo en la punta de lanza de la reactivación económica del país, especialmente a través de proyectos estratégicos como los de explotación de oro en inmediaciones del páramo de Santurbán<sup>96</sup>, o el de explotación de cobre en el suroeste antioqueño. Las voces de rechazo a ambos proyectos se han hecho sentir en los últimos meses, lo que expresa de nuevo las inconformidades y las posibles tensiones que motivarán seguramente nuevas acciones colectivas en varios territorios del país. Lo mismo puede decirse a propósito de la implementación de los proyectos de *fracking*.

La acción desarrollada por los actores a escala nacional tiene su correlato en los territorios, aunque con variantes explicables por las condiciones particulares en cada región. Es lo que muestra la experiencia de

participación y acción colectiva en los tres municipios analizados. En California, las organizaciones del municipio han enfrentado una doble situación: de un lado, la delimitación del páramo de Santurbán, factor determinante de la actividad productiva en el lugar y, por tanto, de su propia subsistencia presente y futura; de otro, la presencia de la gran industria con un proyecto de explotación de oro a gran escala que enfrenta una fuerte oposición de los grupos defensores del páramo, ubicados en la capital del Departamento y en otros municipios aledaños que dependen del páramo para el suministro del agua. Esa doble situación ha producido por momentos divisiones internas, amén de los vaivenes políticos asociados a la posición de las autoridades públicas sobre cada una de esas problemáticas. Es esa complejidad la que enfrentan las fuerzas vivas del municipio, entre las que se destacan las Juntas de Acción Comunal, las Mesas técnicas de trabajo creadas hace un lustro para dar salida a temas claves de la vida del municipio; las asociaciones mineras, las organizaciones de mujeres, que juegan un rol cada vez más influyente en la vida local, y otras asociaciones y organizaciones productivas.

En el caso de los grupos mineros, su lucha ha estado asociada a la defensa de la minería ancestral y de pequeña escala, que se ve afectada tanto por la delimitación del páramo como por la presencia de la gran industria. El interés de esas asociaciones es que ellos puedan seguir realizando una actividad que ha llevado a cabo durante décadas y que le ha permitido subsistir económica y socialmente. Más aún, lo que señalan es que deben ser ellos, junto con los demás actores locales, los que definan el futuro del territorio, de modo que esa no sea una decisión tomada en Bogotá.

---

96 La solicitud de licencia ambiental de ese proyecto fue archivada definitivamente en enero de 2021, lo que seguramente aplazará la ejecución de ese proyecto.



Como lo señaló un líder social entrevistado para este estudio: “Los santanderes estamos gobernados por Bogotá”. Y, a su juicio, eso no puede ocurrir más. Así, no solo se exige medios de supervivencia, sino autonomía para fijar el propio destino. La idea es que ambos elementos permitan construir de manera conjunta una visión compartida del territorio en el largo plazo. De otra parte, las diferentes organizaciones, incluidas las asociaciones de mineros, demandan mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, lo que pasa por la entrega de información fiable y oportuna para adelantar ejercicios de control social.

Infortunadamente, no existe un escenario adecuado para adelantar esa tarea, ni un proceso de participación que ayude a construir una ruta conjunta para definir el lugar de la minería en ese territorio. Las sinergias no aparecen y, por el contrario, cada quien prefiere resolver sus problemas por su lado. A ello se suma la falta de capacidades técnicas y políticas para emprender procesos participativos que contribuyan a la construcción de acuerdos colectivos.

En Suárez, la situación es algo diferente, no solo por el tipo de población que compone el municipio, sino por la misma historia del desarrollo de la minería en el territorio. En efecto, los principales actores son los campesinos, los pueblos indígenas, las comunidades afro, las organizaciones de mujeres, cada vez más consolidadas en el municipio, y las víctimas del conflicto armado, que tuvieron que soportar –y lo siguen haciendo– el alto impacto de la guerra en su territorio. Dos han sido sus principales reivindicaciones: de un lado, la aplicación del mecanismo de consulta previa,

libre e informada como un derecho y una herramienta de protección del territorio, de la cultura y la identidad de los pueblos y las comunidades étnicas. De otro, la defensa del territorio y de los recursos naturales como parte integral de la existencia misma de la comunidad.

La exigencia de que se respete la consulta previa tiene como principal antecedente lo ocurrido en el corregimiento de La Toma, cuando las comunidades afro tuvieron que acudir a los tribunales, incluida la Corte Constitucional, para frenar la pretensión de una persona ajena al territorio que llegó con título en mano a explotar el oro en esa zona. La lucha de la comunidad no fue fácil, pero obtuvo finalmente una sentencia de la Corte Constitucional en la que se ordenó suspender el título hasta tanto no se realizara la consulta previa correspondiente. Dicho antecedente marcó a los habitantes del municipio, en especial a los grupos étnicos, quienes siguen reivindicando la necesidad de que ese mecanismo sea aplicado antes de que el poseedor de un título minero (individuos o empresas medianas y grandes) intente explotar sus recursos.

En cuanto a la defensa del territorio y los recursos naturales, es una demanda derivada de lo anterior, bajo la premisa de que deben ser las comunidades locales las que, en primera instancia y de manera preferente, puedan explotar el recurso natural, como ha sido el caso durante décadas. En esa lucha, las mujeres han ejercido un liderazgo cada vez más visible, aún a riesgo de amenazas de muerte y de eventos en contra de su integridad<sup>97</sup>.

---

97 Recuérdese que en la campaña a la alcaldía en 2019 fue asesinada una de las candidatas más opcionadas a ganar la elección en el municipio.



Hay, sin duda, en Suárez una historia de organización y de lucha mayor que en California; sin embargo, no se ha logrado una buena coordinación de intereses para actuar en bloque frente al gobierno nacional. Falta unidad entre los pequeños mineros y los mineros ancestrales. Quienes se dedican a esa actividad se preocupan primero que todo por su subsistencia individual y la de sus familias, lo que limita las posibilidades de coordinación de acciones de mayor envergadura, incluso en un ambiente local relativamente favorable, pues el alcalde ha estado abierto a la participación ciudadana y podría ser un aliado para sacar adelante las reivindicaciones en torno al territorio. A ese respecto, algunos líderes sociales comienzan a pensar que la movilización y la protesta podría ser una vía para lograr ser escuchados, aunque el entorno de violencia que ha rodeado al municipio luego de la firma del Acuerdo de Paz se ha convertido en un elemento adverso del contexto que frena posibilidades de la acción colectiva.

Por último, en Luruaco, las condiciones de los actores para adelantar acciones de participación, incidencia y control social con respecto a los asuntos mineros son cada vez más frágiles, pues los diferentes actores (Juntas de Acción Comunal, organizaciones de mujeres, la Mesa Municipal de Víctimas, entre otros) muestran un cierto desgaste y cansancio debido a que la participación a través de espacios institucionales no rinde los frutos esperados. Mucha discusión, mucha propuesta y muy pocos resultados. Es algo que se repite y que de algún modo frustra a quienes han tenido iniciativas de participación ciudadana y control social. La institucionalidad participativa no es efectiva, lo que termina generando una buena dosis de apatía

ciudadana con respecto a los asuntos públicos y, en particular, los problemas mineros.

Existe entre los actores una clara conciencia sobre los impactos negativos de la actividad extractiva de materiales de construcción, especialmente sus efectos sobre el recurso hídrico e, indirectamente, sobre la salud de las poblaciones que habitan el área de influencia de las explotaciones. Su interés es que esa actividad sea regulada para evitar esos impactos y que los acuerdos entre las empresas y los sectores políticos no sigan perjudicando el bienestar colectivo. Sin embargo, no hay liderazgos claros en el municipio que canalicen las demandas hacia el gobierno nacional y logren algún resultado tangible. Y, como señalaba un líder del municipio, “la indignación no produce resultados”. Hace falta información y conocimiento sobre las herramientas legales que cualquier ciudadano puede utilizar para estos casos, como los derechos de petición, las acciones populares y de cumplimiento, la tutela, etc. Por esa razón, algunas personas piensan que la movilización y la protesta constituyen una posible salida para hacerse oír del gobierno nacional<sup>98</sup> y lograr resultados efectivos.

Lo visto en estos tres municipios encaja en el análisis realizado en páginas anteriores sobre los procesos de orden nacional, en el sentido de que se han multiplicado los actores preocupados por la actividad extractiva y sus consecuencias en el territorio, los cuales quieren actuar para evitar esos impactos, cuidar su territorio y sus recursos, y romper el esquema vertical de gestión que ha dominado en el sector. Lo que ocurre es que se enfrentan a un adversario (una élite económica y política) que ha articulado sus

---

<sup>98</sup> Como ocurre en otros municipios del país, en Luruaco prevalecen las desconfianzas de la ciudadanía hacia la administración municipal, sobre todo por los antecedentes que existen sobre la relación entre las partes. Por eso, la preocupación de los distintos actores es cómo escalar sus demandas hacia el gobierno nacional.



intereses en torno al impulso a la actividad extractiva (el “consenso de los commodities”) y que tiene en sus manos las herramientas discursivas, de información, conocimiento, capacidad de decisión e, incluso, de uso de la fuerza para sacar adelante su proyecto político.

No obstante, los actores locales han comenzado sobre la marcha a unir esfuerzos, así esa unión sea aún frágil, a definir intereses mutuos, a diseñar estrategias de acción frente a sus adversarios, al tenor de los recursos que tienen en sus manos, en particular, el conocimiento del territorio, la conciencia de sus derechos como ciudadanos(as), la solidaridad, la organización y, sobre todo, la capacidad de combinar un variado repertorio de acción que les ha permitido escalar sus problemas al nivel nacional y obligar al gobierno y a las empresas

a sentarse a negociar y, más recientemente, a dialogar para llegar a acuerdos de beneficio colectivo.

Las sentencias de la Corte Constitucional en el sentido de armonizar los intereses nacionales y locales, y de promover mecanismos de participación efectiva pueden contribuir en el inmediato futuro a que los actores locales tengan un mayor protagonismo en las decisiones sobre su territorio y sus recursos naturales, de modo que las asimetrías de poder que reinan hoy en el manejo del sector puedan ser superadas mediante el diálogo, la participación ciudadana y la construcción de acuerdos sobre el manejo y el destino de los territorios, así como sobre el lugar de la actividad extractiva en el desarrollo local y nacional.

## Conclusiones

En la Introducción a este informe fueron propuestas cinco entradas para abordar y comprender la complejidad de la participación ciudadana en los procesos de explotación del subsuelo. En esta sección serán retomadas esas cinco dimensiones para hacer una reflexión sobre cada una de ellas y su rol en la creación de condiciones para el ejercicio de la participación, a partir de lo analizado en las páginas anteriores.

**1. Sobre el entorno y los actores:** Como se mostró a través del análisis de la oferta participativa del Estado, de los programas de relacionamiento con el territorio y del clima social y político para ejercer el derecho a la participación, queda claro que en Colombia no existe un entorno favorable para la participación ciudadana en el sector extractivo.

Desde el punto de vista del rol del Estado, lo primero que hay que señalar es que el esquema de toma de decisiones del sector concentra el poder en el gobierno nacional, con una alta influencia del sector empresarial en el diseño de las políticas públicas, y excluye a otros actores (las colectividades territoriales) de la posibilidad de influir en las decisiones que afectan a los diferentes territorios. Ese esquema no solamente excluye a las comunidades locales de la toma de decisiones, sino también a los pequeños mineros y los mineros ancestrales y artesanales que poca atención reciben del gobierno nacional, con contadas excepciones en años recientes, y que no tienen ningún poder de incidencia en las decisiones que los afectan.





Ese esquema de decisiones explica en gran parte la precariedad de las instituciones participativas (mecanismos y espacios de participación) y su pobre funcionamiento. El asunto no es difícil de comprender: la interpretación que hace el gobierno del artículo 332 de la Constitución (los recursos del subsuelo son propiedad del Estado) y del artículo 13 del Código de Minas (la minería es un sector de utilidad pública e interés social) tiene una consecuencia evidente: es responsabilidad del ejecutivo conducir el sector y, por tanto, no es necesario hablar con ningún otro actor (excepto el sector empresarial) para tomar las decisiones. En consecuencia, no son necesarios los dispositivos de participación, más allá de lo que los tratados internacionales y la propia legislación han establecido como norma: la consulta previa, las audiencias públicas ambientales, los mecanismos de control social, etc. En otras palabras, el modelo de decisión vigente no requiere la intervención de autoridades locales, ni de actores del territorio, ni siquiera de actores productivos diferentes a la industria a gran escala.

Por supuesto, la política no la hace un solo actor, sino que es un escenario de relaciones (de poder) y de confrontación de actores, proyectos políticos, ideologías, discursos y estrategias de acción. Ello explica la reacción paulatina de comunidades locales y organizaciones sociales (nacionales y territoriales) al modelo, las cuales comenzaron a ponerlo en tela de juicio mediante estrategias múltiples: el uso de algunos dispositivos institucionales de participación, el litigio estratégico y la movilización y la protesta social. El gobierno a su vez respondió con iniciativas de diálogo con los territorios, a través de las estrategias

diseñadas por el Ministerio de Minas y Energía y las Agencias Nacionales de Hidrocarburos y Minería. Esa decisión, secundada por el sector empresarial, de por sí constituía un comienzo de quiebre del esquema de toma de decisiones. Sin embargo, el diseño de esos programas tuvo intenciones claras: reducir los niveles de conflictividad, mejorar la reputación de las empresas, abonar el terreno para la entrada de proyectos extractivos y mantener el control absoluto del sector. En otras palabras, modificar la estrategia incorporando el diálogo no tenía otro sentido que controlar los principales factores de decisión del sector y evitar un cambio profundo en el esquema de toma vigente.

No obstante, otro actor del Estado, el poder judicial, en cabeza principalmente de la Corte Constitucional, obligó al gobierno y a sus diferentes agencias a concertar con las autoridades locales las decisiones de explotación de los recursos naturales y los medios para afrontar sus impactos, a la luz de los criterios de coordinación y concurrencia y, sobre todo, abriendo la posibilidad de introducir mecanismos de participación en ese proceso. El gobierno, en atención a ese mandato, presentó al Congreso un proyecto de ley de coordinación y concurrencia que, contrario a lo señalado por la Corte Constitucional, sigue poniendo en manos del gobierno nacional el poder de decisión y relega a las comunidades a un rol de receptoras de información a través de audiencias públicas. Es decir, un poco más de lo mismo <sup>99</sup>.

En últimas, el gobierno nacional parece resistirse a democratizar las decisiones relacionadas con el sector extractivo, aún por encima de la jurisprudencia de la

---

<sup>99</sup> El proyecto crea la Mesa General de Coordinación y concurrencia, las Mesas Particulares de Coordinación y concurrencia, estas últimas para tratar temas específicos, como las áreas con potencial minero o de hidrocarburos y la definición de asuntos prioritarios para el desarrollo; la conflictividad y el diálogo asociado a la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables; y el ordenamiento territorial. También crea, como mecanismo de participación obligatorio, las audiencias Públicas Regionales de Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial. De estas audiencias, que deben ser convocadas con quince días calendario de anticipación a la realización de las Mesas particulares de Coordinación y Concurrencia, surgen delegados comunitarios que podrán participar en la Mesa General. El proyecto crea, además, una audiencia pública en la etapa de exploración y explotación para proyectos de gran minería y de producción para los proyectos de hidrocarburos. Estas audiencias tienen como objetivo “servir de insumo para la construcción de los instrumentos de gestión social, en el marco de los Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial definidos por la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia” (artículo 17 del proyecto). Hasta el momento de redactar este informe no se conoce ningún avance del mismo en el Congreso.



Corte Constitucional, lo que constituye una talanquera para el ejercicio de una participación efectiva, es decir, incluyente y con resultados que interpreten los intereses y el sentir de los diferentes sectores de la ciudadanía y de las autoridades locales.

A esta actitud de resistencia del gobierno se suma el creciente deterioro del clima social y político a nivel nacional y en varias regiones del país: vulneración de derechos, amenazas de muerte y asesinato de líderes y lideresas sociales y de excombatientes de las FARC, oferta mínima de garantías para el ejercicio de la participación, en especial, de seguridad y protección para quienes llevan la vocería de sus comunidades y organizaciones, asesinato de líderes ambientalistas y polarización social y política alimentada por narrativas de odio y por discursos de estigmatización de quienes se oponen a la actividad extractiva en su territorio.

Los gobiernos locales, en medio de sus diferencias y particularidades políticas y regionales, poco pueden hacer para promover la participación en el sector extractivo, pues no tienen competencias para ello, o no tienen la suficiente voluntad y capacidad para promover, por ejemplo, ejercicios de control social en los diferentes momentos del ciclo de los proyectos extractivos. Por eso, las comunidades no los tienen en cuenta como interlocutores para resolver los problemas de fondo (el interlocutor es el gobierno nacional), o bien los buscan como aliados para enfrentar al gobierno central. Fue el caso de las consultas populares en varios municipios del país, en las que los gobiernos locales avalaron la iniciativa ciudadana porque veían en ella una forma de enfrentar decisiones que, a su juicio, no convenían a su territorio y a su comunidad.

Lo cierto es que, en contraste con esta actitud de resistencia del gobierno a modificar el estilo de gestión del sector, los actores de la sociedad civil han tenido

la iniciativa en el intento de transformar el esquema de toma de decisiones y tener mayor influencia en ellas. Tres aspectos cabe resaltar en tal sentido: de un lado, han surgido nuevos actores en la escena pública: las comunidades étnicas, las organizaciones ambientalistas y de derechos humanos, expertos académicos y de ONG, la cooperación internacional, las víctimas del conflicto armado y, en especial, las mujeres, estas últimas con un protagonismo creciente en los últimos años.

De otra parte, esos sectores han mejorado su nivel de información y conocimiento sobre los problemas económicos, sociales y ambientales asociados a la explotación de los recursos naturales, han avanzado en la formulación de propuestas y en la negociación con otros actores. En otras palabras, son actores con mejores recursos que antes para entablar una relación menos asimétrica con el gobierno y el sector empresarial. Esto no significa que no haya todavía un trecho por recorrer en su habilitación como actores de la participación. Como se analizó en los tres municipios seleccionados para este estudio, los actores locales sienten que aún no cuentan con toda la información y los conocimientos técnicos y políticos necesarios para interactuar con actores más poderosos en el escenario público. Lo saben y lo reclaman al Gobierno y a quienes pueden trasladarles esas capacidades (academia, ONG, Iglesias, Cooperación Internacional, etc.).

Por último, esos actores han logrado construir algunas sinergias, solidaridades y articulaciones que les permiten actuar con mayor solidez en los procesos participativos. Es probable que la idea de “cada quien por su lado” siga siendo dominante en algunos casos, como ocurre en los municipios analizados. La cultura de la acción fragmentada aún no desaparece. Pero hay señales que indican que comienza a romperse y a tener resultados tangibles: sentar a la mesa de negociación al gobierno y a las empresas; detener proyectos



extractivos a través de las consultas populares; lograr la derogación de normas que solo buscaban beneficiar la actividad empresarial o impedir que los actores locales pudieran tener mayor injerencia en las decisiones relacionadas con el sector extractivo.

Desde esa óptica, puede decirse que, en contraste con el entorno desfavorable para la participación, los actores han ganado atributos que mejoran sin duda su capacidad para intervenir en el manejo de su territorio y en las decisiones relacionadas con el sector extractivo.

**2. Sobre procesos nacionales y procesos territoriales:** Estando ubicadas en el nivel nacional las principales decisiones sobre el sector extractivo, el escenario más importante para la participación es el escenario nacional, siendo los actores principales el gobierno nacional, otras entidades del Estado, sector empresarial, organizaciones de la sociedad civil de alcance nacional, redes y plataformas, medios de comunicación, etc. No significa ello que los actores en el territorio no hayan sido importantes; por el contrario, han jugado un rol central a partir del momento en el que lograron escalar sus demandas al nivel nacional. Las consultas populares, por ejemplo, tuvieron lugar en los municipios, pero el debate fue nacional; la consulta previa es una reivindicación de las comunidades y pueblos étnicos, pero su reglamentación y su aplicación son asunto de interés nacional; el litigio judicial proviene en algunos casos de las regiones, pero tiene repercusión sobre decisiones que afectan a todo el país. Lo nacional es, por tanto, una escala de la acción, así esta sea liderada por actores regionales.

¿Qué ha ocurrido a escala nacional? Se abrió un debate sobre la importancia dada por el gobierno nacional al sector extractivo como punta de lanza del crecimiento económico y del desarrollo del país.

El debate abarcó numerosos asuntos, entre los que se han destacado el aporte del sector a la economía colombiana, la generación de empleo directo, la minería informal, la minería ilegal y la extracción ilícita de minerales, las políticas públicas de promoción del sector, la participación ciudadana, las relaciones nación-territorio, la corrupción y los impactos sociales y ambientales de la actividad, entre otros. La lista es, a no dudarlo, más larga. Lo que se quiere señalar es que ese debate no se quedó solamente en el mundo de los expertos o de las personas influyentes en la opinión pública, sino que “bajó” a la sociedad y a los territorios. Fue un debate nacional que tocó a los territorios, porque es en ellos donde se desarrolla la actividad extractiva; y por momentos tuvo como protagonistas a los territorios cuando desde allí se planteó una discusión de alcance nacional. En otras palabras fue un debate no solo técnico, sino también social y político que logró proyectar la importancia del territorio en las discusiones nacionales.

Aunque la controversia no se ha resuelto del todo, sí ha generado cambios en el comportamiento de los actores y, en particular, en las políticas y estrategias del gobierno nacional. Aunque este insiste en mantener la línea de conducta iniciada hace casi un par de décadas en lo relacionado con la política de promoción del sector, ha encontrado una oposición férrea de sectores que no están de acuerdo con esa orientación, ni con la forma como se implementa. El saldo de ese debate ha sido, en general, un cambio gradual de las estrategias del gobierno: no dispuesto en un primer momento a tomar en cuenta los puntos de vista de los actores territoriales, el gobierno abrió posteriormente las puertas del diálogo y, acogiendo las sentencias de la Corte Constitucional, está por definir su conducta a futuro para concertar con las regiones y diseñar los dispositivos de participación que la Corte ordenó incluir como parte ese proceso.



En suma, los territorios ganaron presencia en el debate nacional, otorgando mayor presencia y visibilidad a sus actores. Eso, sin duda, constituye una ganancia en términos de condiciones para la participación. En ese cambio, la Corte Constitucional tuvo un papel determinante –objeto también de controversia– pues, ajustándose a la letra y al espíritu de la Constitución, destacó los dos elementos esenciales de ese cambio: la necesidad de que el gobierno nacional converse y llegue a acuerdos en materia extractiva con las autoridades locales, y de que la ciudadanía tenga un lugar en esa relación, a través de mecanismos específicos de participación que deben ser reglamentados por el Congreso de la República para que no terminen siendo discrecionales de las autoridades de turno.

**3. Sobre las relaciones multiactor.** El debate suscitado por las políticas de promoción del sector extractivo tuvo su momento más álgido entre 2013 y 2017, años marcados por varios acontecimientos: en primer lugar, el fin de los altos precios de las materias primas en el mercado internacional, que tuvo importantes repercusiones para las empresas, en términos de la rentabilidad del negocio, y para el Estado, debido a la reducción de las rentas fiscales. En segundo lugar, fue el período de auge de las movilizaciones sociales en el sector. Más de cuatrocientos eventos en esos cinco años, lo que significó en promedio un poco más de seis movilizaciones por mes, algunas de las cuales frenaron el impulso que traía el sector a gran escala. En tercer lugar, en 2013 tuvo lugar la primera consulta popular en el municipio de Piedras (Tolima), que dio pie a la realización en los cinco años siguientes de otras nueve consultas populares, todas ellas con resultados en contra de proyectos mineros y petroleros. Al mismo tiempo, organizaciones ambientalistas, de derechos

humanos, algunas ONG y sectores sociales de base emprendieron una estrategia de litigio ante las Altas Cortes, que dio lugar a la suspensión de varios decretos del gobierno nacional expedidos en ese período y a las más importantes sentencias de la Corte Constitucional sobre las relaciones Nación-territorio y el rol de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la explotación del subsuelo.

En ese contexto, salieron a la luz las posiciones de los diferentes grupos de interés. Dos corrientes o bloques principales de actores se conformaron en el debate público y en la práctica: de un lado, un bloque pro-sector extractivo, integrado por el gobierno nacional, los gremios empresariales de minas y petróleo, autoridades municipales, algunos partidos y organizaciones políticas, y algunos medios de comunicación que hicieron eco a sus posiciones; de otro, un bloque crítico, que reunió a una amplia gama de organizaciones sociales, especialmente ambientales y de derechos humanos, comunidades locales, grupos étnicos, promotores de las consultas populares, integrantes de algunos partidos políticos, expertos y sectores académicos y de ONG, y medios de comunicación alternativos.

Varias coyunturas enfrentaron a esos dos bloques en la controversia pública, pero también en el terreno práctico. El debate sobre las consultas populares, por ejemplo, es un buen ejemplo de la manera como cada sector construyó sus propias narrativas y definió estrategias para enfrentar al adversario y avanzar en sus respectivos propósitos. Otros temas de discusión, por ejemplo, los beneficios tributarios al sector, el manejo de las regalías, el desarrollo de la consulta previa, el litigio de ambos lados<sup>100</sup> ante las Cortes, son ejemplos de la confrontación que tuvo lugar en esos

---

**100** El litigio judicial no fue exclusivamente una herramienta del bloque crítico. Las empresas también lo utilizaron para poner en tela de juicio normas adversas a sus intereses, como ocurrió con la tutela interpuesta por la Empresa Mansarovar Energy, que dio lugar a la sentencia SU-095 de 2018.



años, aún no resuelta en varios de ellos.

Lo que interesa destacar en este punto es que esa controversia, subida de tono en algunos momentos, dio lugar a lenguajes agresivos y a estrategias duras de parte y parte que alejaban las posiciones y polarizaban el debate. Eso redujo las posibilidades de acercamiento y, por tanto, de que la participación fuera aceptada como uno de los componentes de manejo del sector. Pero, como se señaló en el numeral anterior, esas posiciones fueron acercándose en torno a la idea del diálogo y la negociación, gracias, entre otras, al empuje de la ciudadanía, de un lado, y a la intervención de la Corte Constitucional, de otro. Actualmente, el gobierno y el sector empresarial asumen una postura favorable al diálogo con los actores de la otra orilla, especialmente los actores locales, e, incluso, abren la puerta a la posibilidad de diseñar una política de participación ciudadana que introduzca nuevas reglas de juego en la relación. La nueva ley de regalías expresa esa postura, así sea en forma tímida. La reglamentación de esos dispositivos, el estudio de la ley de coordinación y concurrencia, y la política de participación ciudadana que prepara actualmente el gobierno nacional pueden ser la llave maestra para dar un giro importante en la política del sector y, por supuesto, en la relación entre estos dos bloques de actores. Sin embargo, sigue habiendo una “línea roja” que separa a las partes del diálogo y la participación: la postura del gobierno nacional de que el modelo no se discute. Esos inamovibles, sin duda, levantan barreras para la deliberación y crean condiciones negativas para la participación ciudadana.

**4. Sobre la participación en la cadena de decisiones.** El debate sobre el sector extractivo se ha concentrado principalmente en la decisión de explotar el recurso y en los procesos de titulación para la exploración y la explotación. El asunto central ha sido entonces la ampliación –o no- de

la frontera extractiva. La resistencia de los actores en el territorio y de algunos actores nacionales ha sido principalmente contra el inicio de nuevos proyectos. Ello no significa que otros asuntos en los que la participación puede tener lugar no hayan sido objeto de preocupación de varios actores. Es el caso del licenciamiento ambiental de proyectos, donde la participación es realmente precaria, consultiva y poco efectiva en el momento de tomar decisiones; o la definición y puesta en marcha de los proyectos financiados con los recursos de regalías. Estos asuntos, sin embargo, han ocupado un lugar secundario en la discusión sobre la participación y sus condiciones.

El hecho de que la discusión se haya centrado en esos temas reduce las posibilidades de que otros asuntos –la participación en otros momentos de la cadena de decisiones- sean objeto de análisis y de diseño de políticas, lo que reduce los escenarios y las posibilidades de participación ciudadana. La ley de regalías creó nuevos espacios de participación en cuestiones como el gasto de los recursos y la vigilancia social a la ejecución de los proyectos. Como ya se señaló, hay en esa norma una ventana de oportunidad para una mayor y mejor intervención de diferentes grupos sociales, especialmente de los pueblos y las comunidades étnicas, en el manejo de las regalías, tanto a nivel nacional como regional y local. Será necesario analizar si la reglamentación mantiene el espíritu de la ley o si, como ha sucedido con otras normas, los decretos reglamentarios son utilizados para aplicar la “ley del embudo” al alcance de la participación.

El otro escenario que abre una oportunidad para que la participación sea pensada a lo largo de la cadena de decisiones del sector es el eventual diseño de una política de participación para el sector por parte del Ministerio de Minas y Energía. El GDIAM ha insistido al



Ministerio sobre la importancia de esa política. Además, está contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo y, aunque no ha sido clara la postura del Ministerio al respecto, sobre todo para definir la relación entre la estrategia de relacionamiento con el territorio y la de participación, ni cuál será el peso de cada una de ellas, se sabe que existe la intención de diseñarla, y que esa será una línea de trabajo para la Oficina de Asuntos Sociales y Ambientales del Ministerio de Minas y Energía en 2021. Esto, por supuesto, constituye un punto a favor en términos de condiciones para la participación ciudadana.

**5. Sobre institucionalización y movilización.** El análisis realizado muestra que la institucionalidad participativa para el sector extractivo es precaria y que la mayor parte de los dispositivos creados no han sido reglamentados o no operan. Otros dispositivos, que no fueron creados específicamente para el sector (las audiencias públicas, la consulta previa, el control social, etc.), han operado por norma y, según lo analizado, presentan limitaciones en su diseño y funcionamiento. En otras palabras, la institucionalidad participativa vigente no ha ofrecido a los actores las condiciones mínimas necesarias para ejercer ese derecho. El único dispositivo institucional que ha tenido un cierto efecto positivo para los intereses de sus promotores fue la consulta popular, invalidada por la Corte Constitucional como mecanismo para prohibir la actividad extractiva en los territorios.

En esas circunstancias, y ante las decisiones que los distintos gobiernos fueron tomando para impulsar el sector extractivo como motor de desarrollo del país, varios actores optaron por otras vías, diferentes a las institucionales, que les garantizaran la interlocución con el gobierno. La protesta social fue el canal preferido, mas no el único utilizado por los actores en los territorios para llamar la atención y poner

de presente sus puntos de vista sobre la actividad extractiva.

Como se analizó en este informe, una de las estrategias más efectivas que emplearon los sectores críticos fue la combinación de sus formas de intervención en el escenario público. La protesta fue acompañada por el litigio judicial, por el uso de las consultas populares y de canales no formales de relacionamiento con diferentes entidades del gobierno. Esa estrategia dio buenos resultados, pues el gobierno entendió que la iniciativa ciudadana tomaba fuerza y utilizaba vías diferentes para tener voz en el escenario público. Los actores, motivados por la defensa del territorio y de los recursos naturales, y animados por la idea de revertir decisiones del gobierno nacional que tenían efecto negativo sobre su hábitat fueron articulando esfuerzos, definiendo metas comunes, estableciendo alianzas locales y nacionales, todo lo cual permitió que su iniciativa rindiera frutos. Los actores involucrados en esta acción persiguieron un doble propósito: de un lado, ser reconocidos como interlocutores válidos del gobierno para la toma de decisiones; de otro, obtener resultados reflejados, por ejemplo, en la posibilidad de negociar los términos de la ampliación de la frontera extractiva, derogar normas y lograr que el poder judicial se pronunciara sobre el rol de los territorios y de la participación ciudadana.

Así, institucionalización y movilización presentan rasgos opuestos en relación con la habilitación de condiciones para la participación. La lógica institucional no ha ofrecido ambientes propicios para llevar a cabo ejercicios participativos, mientras la movilización y la protesta, articulada a otras estrategias, ha ofrecido mejores condiciones para el desempeño de los actores sociales y, además, ha hecho posible el logro de dos objetivos buscados: el reconocimiento de los actores y la eficacia de la acción.



Un balance general de estas cinco dimensiones de los procesos participativos deja una conclusión: aquellos elementos o procesos que dependen de la acción gubernamental tienden a generar condiciones no propicias –incluso, adversas– para el ejercicio de la participación ciudadana en el sector extractivo: el modelo de toma de decisiones; la oferta de dispositivos institucionales de participación; los programas de relacionamiento con el territorio y el clima social y político operan como factores en contra de la participación ciudadana. Por el contrario, aquellos que dependen de la ciudadanía, especialmente de los actores del territorio, facilitan el ejercicio participativo: la iniciativa de esos actores, la movilización colectiva, la combinación de estrategias de acción, la articulación de esfuerzos, etc. En cada caso, por supuesto, hay excepciones, como se señaló a lo largo del documento. El gobierno, en efecto, comienza a abrir algunas ventanas de oportunidad para modificar su estrategia en materia de participación; por su parte, los actores muestran aún falencias en términos de información, conocimientos, capacidades y recursos para la participación. Pero

son excepciones que confirman la regla.

Este resultado concuerda con los hallazgos de estudios recientes sobre la participación ciudadana en Colombia (Velásquez y otros, 2020; Velásquez 2021) que se refieren al avance que ha tenido la ciudadanía en el ejercicio de la participación en todas sus formas, en contraste con la resistencia que el gobierno opone para avanzar en la democratización de las decisiones públicas. Lo que se advierte entonces en el sector extractivo es un resultado que hace parte de las tendencias de la participación ciudadana en Colombia y, probablemente, en otros países de América Latina (Velásquez y Peña, 2020). No es de extrañar ese resultado, pues el sector extractivo expresa claramente las tensiones que rondan al conjunto de la sociedad colombiana. Por ello, lo que se juega en materia de participación ciudadana en el sector no se refiere únicamente a la dinámica y los resultados de la actividad extractiva sino además –y sobre todo– a la posibilidad de consolidar la democracia participativa en el país.

## Recomendaciones

Como se indicó en la Introducción, las condiciones para el ejercicio de la participación en cualquiera de sus modalidades pueden ser clasificadas en dos grandes grupos: las condiciones que brinda el entorno para participar, y los atributos de los actores para actuar en el escenario público, en función del ambiente ofrecido por el entorno. En lo que sigue, las recomendaciones serán organizadas en esas dos grandes categorías.

### ***SOBRE LAS CONDICIONES DEL ENTORNO***

El análisis mostró que el entorno de la participación es adverso a su ejercicio por varios motivos, ya señalados en las páginas anteriores. Por tanto, se trata de transformar las condiciones del entorno

que rodea la acción participativa, de modo que se traduzcan en un ambiente favorable para los actores que quieran intervenir en el escenario público, a través de instrumentos que permitan que los costos de la participación sean menores que los beneficios individuales y colectivos que ella reporta.

Hay que fortalecer la institucionalidad participativa en el sector extractivo. Fortalecerla significa que el sector posea escenarios institucionales y protocolos de interacción multiactor, basados en reglas de juego legitimadas por todos los actores y con alcances que permitan el ejercicio de una participación efectiva, es decir con resultados en términos de real incidencia y de incorporación de la diversidad de intereses en las



decisiones finales. Dicho fortalecimiento debe cubrir tanto a los dispositivos que han sido creados para la gestión del sector, como aquellos que, no habiendo sido creados específicamente para él, son utilizados porque las diferentes decisiones a lo largo de la cadena de los proyectos así lo exigen. En tal sentido, se recomienda:

- Fortalecer el Consejo Asesor de Política Minera. Ello requiere, en primer lugar, modificar su composición, de manera que actores que actualmente no están representados (autoridades municipales y departamentales, grupos étnicos, representantes de organizaciones ambientalistas y de derechos humanos, entre otros), tengan asiento en él con voz y voto. En segundo lugar, reglamentar su funcionamiento de modo que tenga un mínimo de sesiones ordinarias al año y se garantice el financiamiento de las reuniones. En tercer lugar, garantizar los medios para que puede cumplir cabalmente sus funciones como asesor del (de la) Ministro(a) en el diseño de políticas, su ejecución, seguimiento y evaluación, en función no solo de la promoción del sector, sino también de su regulación. Esta modificación puede hacerse vía decreto del Ministerio de Minas y Energía.
- Crear el mismo espacio para el sector de hidrocarburos, con una representación de los actores ligados a esa rama de la actividad extractiva y con funciones análogas al Consejo Asesor de Política Minera.
- Crear una instancia permanente de participación multiactor a nivel departamental y municipal en las zonas donde la actividad extractiva tenga un peso importante en el conjunto de la economía regional y local, que sea escenario de encuentro y de construcción de acuerdos en los distintos momentos de la cadena de decisiones. Puede ser una Mesa Permanente con representación de la diversidad de actores ligados a la actividad extractiva, de carácter mixto (con participación de autoridades públicas y empresarios) y con funciones de concertación y vigilancia de acuerdos.
- Esta instancia debe ser complementada por espacios abiertos para la deliberación pública y la construcción de acuerdos, tipo asambleas comunitarias, minipúblicos, encuestas ciudadanas, consejos ciudadanos aleatorios, etc. Estos dispositivos permiten la expresión de diferentes sectores de la población sobre los temas extractivos, a lo largo de toda la cadena de decisiones. La experiencia de los PDET es ilustrativa al respecto y demuestra que es un escenario posible y eficaz en la producción de resultados. El Consejo Asesor de Política Minera y el Consejo Asesor de Política de Hidrocarburos deben reglamentar ese tipo de espacios y promoverlos para su realización efectiva.
- Reglamentar las Alianzas para la prosperidad como mecanismo de diálogo multiactor, ligado al escenario permanente<sup>101</sup>. Este es un dispositivo muy potente que podría contribuir al trámite de tensiones y a la canalización de iniciativas de diferentes actores sobre el sector extractivo. Esa tarea tiene que ser una labor conjunta entre el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio del Interior. Los diferentes organismos de la sociedad civil deberían movilizarse en torno a esta tarea, sugiriendo su realización y aportando contenidos para la reglamentación del mecanismo y la definición de los protocolos a que haya lugar.

**101** Como señala la ley 1757, la Alianzas para la Prosperidad operan en municipios donde ya está en ejecución uno o varios proyectos extractivos. Es un mecanismo posterior a la decisión de titular y expedir la licencia ambiental.





- Fortalecer el Comité Tripartita Nacional (CTN) de la iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI Colombia). Dicho fortalecimiento debe apuntar a que esta iniciativa se convierta en un instrumento efectivo para el diseño de políticas públicas del sector de minas e hidrocarburos. Además, el fortalecimiento debe traducirse en la incorporación de la pequeña y la mediana minería a la iniciativa, así como en el desarrollo a corto plazo de algunas iniciativas de EITI subnacional. De nuevo, en esta tarea será muy importante la labor de los representantes de la sociedad civil en el CTN y de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las IE.
  - Reglamentar a la mayor brevedad los dispositivos de participación creados por la nueva ley de regalías (2056 de 2020). En particular, debe ponerse el foco de atención en las Mesas de Participación y en los dispositivos de control social a lo largo del ciclo de los proyectos financiados con los recursos de regalías. Teniendo en cuenta los antecedentes en esta materia, la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las IE debe tener un liderazgo en la formulación de iniciativas para reglamentar esos dispositivos. Para tal efecto, es conveniente que actúe en plataforma, mediante alianzas con otros sectores, por ejemplo, el GDIAM nacional y el GDIAM territorial, la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas, las instancias de representación de las demás comunidades étnicas, y entidades que pueden aportar a esos diseños como Foro Nacional por Colombia, Dejusticia, la Corporación Transparencia por Colombia, Conciudadanía y otras organizaciones en varias regiones del país.
  - Revisar el contenido del proyecto de ley de
- conurrencia y coordinación, de manera que se atenga a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional sobre los mecanismos de concertación entre la Nación y las Entidades Territoriales, a la luz de los criterios de coordinación y concurrencia, y de participación ciudadana. De modo específico, los escenarios de participación no deben ser solamente informativos, sino de deliberación y construcción de acuerdos. Deben ser, además, escenarios abiertos e incluyentes. De otra parte, es preciso que, cuando no haya acuerdo en la concertación entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales sobre la explotación de los recursos del subsuelo, haya un tercero que dirima esa controversia, diferente a las partes. El proyecto debe obligar al gobierno nacional a entregar con suficiente antelación la información necesaria para que las autoridades locales y la ciudadanía tenga elementos de juicio para intervenir en el proceso de concertación. Igualmente, debe estar obligado a dar respuesta a las iniciativas ciudadanas, sea que sean aceptadas e incorporadas en la decisión final, sea que no, caso en el cual las autoridades públicas deberán hacer explícitas las razones por las cuales tales iniciativas no fueron tenidas en cuenta. Se recomienda a la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas iniciar prontamente un análisis del proyecto de ley y formular propuestas al gobierno y al Congreso para su mejoramiento. También, participar en las audiencias públicas convocadas para discutir el proyecto, o, en caso de que no sean convocadas, solicitar a los ponentes que las convoquen para recibir los puntos de vista de diferentes actores relacionados con el mecanismo de concertación.
- Reformar la reglamentación de las audiencias públicas ambientales, creadas por la ley 99 de



1993 (ley ambiental). Esa reforma debe apuntar a convertir las Audiencias Públicas en espacios de deliberación para la construcción de Acuerdos. Y deberían ser de obligatoria realización para el otorgamiento de cualquier licencia ambiental, sea del sector extractivo o no. Hay algunos organizaciones que ya están pensando en esa dirección (Dejusticia, Foro Nacional por Colombia, por ejemplo) y existen diversas organizaciones sociales ambientales, de mujeres, campesinas, de pueblos y comunidades étnicas) que no dudarían en brindar su apoyo a este tipo de iniciativas. Sería preciso analizar si, por el tipo de modificación que se propone realizar, esa propuesta obligaría a reformar la ley 99 o si se puede hacer como una reglamentación de esa ley, vía decreto.

- Estudiar el proyecto de ley de reglamentación de la consulta previa, libre e informada, elaborado por el gobierno. Aunque las comunidades indígenas no van a discutir el proyecto, lo que impedirá su presentación al Congreso de la República, es importante conocer su orientación, toda vez que existe una intención del gobierno, en parte presionada por algunos gremios empresariales, para convertir la CPLI en un requisito formal de mínimos que recorte tiempo, acelere la toma de decisiones y permita el desarrollo de proyectos estratégicos en el país. El proyecto de ley debe ser analizado en consonancia con la directriz emanada de la Presidencia de la República en el pasado mes de septiembre (Directiva 08 del 9 de septiembre de 2020, DAPRE). En asocio con otras organizaciones (GDIAM, Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas, entre otros), se recomienda elaborar comentarios al proyecto de ley y entablar un diálogo con el Viceministerio del Interior para la Participación y la Igualdad de los Derechos en la intención de lograr algún grado de incidencia en

ese proyecto y conocer la ruta que tiene diseñada el gobierno para su consulta y presentación al Congreso de la República. El enfoque de esa ley debe obedecer a un concepto de diálogo intercultural, en el marco del cual se ubica la consulta previa y, en general, las relaciones entre el gobierno y los pueblos y comunidades étnicas.

- Elaborar un Registro de Información Único Nacional sobre iniciativas de control social a la gestión pública (no solo de grupos de veedurías ciudadanas, sino de otras modalidades de control social), que tenga un apartado especial para las iniciativas relacionadas con el sector extractivo. Dicho registro debería reposar en el Departamento Nacional de Planeación. La información acopiada a través de ese registro único debe hacer parte del Mapa de Inversiones. En lo que hace a la distribución, uso e impacto de los recursos de regalías, se propone que la información sobre iniciativas de control social en ese campo, actuales y las que surjan luego de la reglamentación de la nueva ley, hagan parte de ese registro y puedan ser consultadas a través del mapa de regalías.
- Instar al Ministerio de Minas y Energía, a las Agencias adscritas a él y a las autoridades locales para que en sus ejercicios de rendición de cuentas incluyan un apartado sobre el desarrollo de la participación ciudadana en el sector extractivo.

Una segunda condición del entorno se refiere a los programas de promoción de la participación ciudadana por parte del gobierno nacional y de las autoridades departamentales y municipales. A ese respecto, se recomienda:

- Proponer al Ministerio de Minas y Energía el diseño y pronta ejecución de una política de



participación ciudadana para el sector extractivo. Dicha política debe estar articulada a la estrategia de relacionamiento con el territorio, de manera que el diálogo utilizado en esta última sirva de abrebocas a procesos de participación para incidir en las decisiones de manejo del sector extractivo. La política de participación debe inspirarse en la noción de participación como derecho para la obtención de otros derechos; debe ser incluyente, diferencial según varios criterios (tipo de minería, tipo de poblaciones -comunidades étnicas, campesinas, urbanas, etc.-, género, región); debe crear dispositivos y protocolos de participación para cada uno de los momentos de la cadena de decisiones; debe contener estrategias para el fortalecimiento de los actores sociales en los territorios y debe ser una política de Estado, más que de gobierno; debe contener estrategias y líneas de acción para el fortalecimiento técnico y político de los actores de la sociedad civil sobre temas como el diálogo democrático, trámite de conflictos, construcción de consensos, participación y control social, dinámica del sector extractivo, la cadena de valor del sector y la cadena de decisiones asociada. Elemento importante de esa política es la definición de las obligaciones del Estado para garantizar el pleno ejercicio de ese derecho: respeto a las libertades y derechos consagrados en la Constitución; validación de la participación en sus diversas modalidades (institucional, no formal, de movilización y protesta); reconocimiento de los actores como interlocutores válidos del sector; oferta de garantías de todo tipo, especialmente de seguridad y protección para líderes y lideresas; oferta de información pertinente, suficiente, fiable y accesible a quien la requiera para el desarrollo de experiencias participativas. Por último, debe incluir las responsabilidades y deberes de las empresas

en el territorio y de los gobiernos municipales y departamentales en la promoción y apoyo a la participación ciudadana.

- Analizar la nueva estrategia de relacionamiento con el territorio que la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del Ministerio de Minas y Energía dará a conocer en el primer trimestre de 2021. Según lo anunciado por la Directora de la Oficina, esta estrategia se diferencia de las anteriores por no centrarse en la solución de conflictos, sino en la construcción de visiones compartidas de territorio a largo plazo. Con base en ellas, el Ministerio atenderá las demandas ciudadanas relacionadas con el sector extractivo, y articulará a otras instituciones del gobierno para atender demandas que no entran en el campo de competencia del Ministerio. Se recomienda que las organizaciones de la sociedad civil hagan seguimiento a esa estrategia y formulen propuestas para su mejoramiento y aplicación en casos concretos, e intenten que la herramienta de diálogo multiactor que va a ser utilizada en esa estrategia se inspire en una concepción de diálogo democrático, de doble vía, y no de un diálogo informativo, de una sola vía (del gobierno al territorio). Además, será necesario compatibilizar esa estrategia con el dispositivo de Alianzas para la Prosperidad y, sobre todo, asegurar su consistencia con la política de participación ciudadana para el sector extractivo.

Por último, en lo que respecta al clima social y político para la participación, se recomienda:

- Instar al gobierno nacional a que desarrolle una política pertinente y eficaz de protección de líderes y lideresas del sector extractivo, defensores del ambiente y de los derechos humanos. La política



aplicada hasta el presente no ha tenido resultados y amerita una revisión a fondo para evitar nuevas amenazas y muertes de quienes quieren ejercer su derecho a la participación.

- Instar al gobierno nacional a que retome el proyecto de Ley de Garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales, derivado del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, cuyo articulado fue consensuado internamente en el gobierno nacional y en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).
- Vigilar que la reglamentación de la movilización y la protesta social se apoye en una visión de su carácter como derecho fundamentado en la Constitución Nacional y se acoja a los tratados internacionales sobre la materia acogidos por Colombia.

## **SOBRE LOS ACTORES**

Como se mostró a lo largo de este estudio, los actores sociales, tanto a nivel nacional como territorial, han logrado acumular en su haber una serie de atributos que les han permitido tener iniciativas en el escenario público, desplegar varias estrategias de acción y, sobre todo, obtener resultados concretos: cambios en las normas, reconocimiento de la participación ciudadana como un componente central de las decisiones en materia del sector extractivo; alianzas y articulaciones con otros actores para el logro de sus objetivos; negociación con empresarios y con el gobierno nacional, entre otros. Sin embargo, los propios actores reconocen debilidades técnicas y políticas, acentuadas por la coyuntura de la pandemia, para entablar relaciones simétricas con el sector privado y con los gobiernos, tanto a nivel local, pero sobre todo a nivel nacional.

En tal sentido, es necesario fortalecer a los actores sociales como sujetos individuales y colectivos de la participación en el sector, en términos de iniciativa, claridad y solidez de sus propuestas, recursos suficientes para la participación (información, tiempo, organización, recursos económicos, etc.), repertorios de acción y capacidad de incidencia en las decisiones sobre la actividad extractiva.

En consecuencia, se recomienda:

- Instar al gobierno nacional para que en la política de participación para el sector extractivo, una de sus lineamientos se refiera a los programas, proyectos y recursos económicos orientados a la habilitación y fortalecimiento de los actores, tomando en cuenta sus particularidades étnicas, de género, edad, territoriales y culturales. Esto podrá hacerse a través de ejercicios de formación, acompañamiento, asesoría a líderes y organizaciones sociales en los territorios donde la actividad extractiva se desarrolla o tiene un alto potencial hacia el futuro.
- Reiterar al gobierno nacional, al tenor de lo señalado en la ley 1757 de 2015, cuáles son sus obligaciones para garantizar el ejercicio de la participación por parte de diferentes actores en los territorios y a nivel nacional. Esto incluye el diseño de programas de capacitación y formación, la creación de incentivos, la financiación de experiencias, el desarrollo de campañas informativas y de promoción de la participación y, en particular, la oferta de información necesaria, suficiente, fiable, oportuna y accesible a las personas y grupos que la soliciten para el ejercicio de la participación. Esas obligaciones también son responsabilidad de los gobiernos municipales y departamentales.
- Acompañar a organizaciones sociales y a



comunidades locales en el desarrollo de iniciativas relacionadas con el sector extractivo en su territorio, especialmente en aquellos territorios donde sigue habiendo un déficit de organización, información y conocimiento sobre la dinámica del sector y sobre las herramientas que cualquier ciudadano(a) tiene a la mano para exigir información y hacer cumplir la Constitución y la ley. La Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las IE y otras redes y plataformas similares pueden liderar este tipo de procesos de acompañamiento.

- Fortalecer internamente a las organizaciones sociales que trabajan en el sector, en términos de formulación de planes de acción, de sistemas de financiamiento, de ampliación de su cobertura social y territorial, de toma de decisiones democráticas y de articulación con otros actores para desarrollar una acción de mayor impacto.
- Acompañar a líderes, organizaciones y comunidades en el diseño de agendas para el sector extractivo en su respectivo territorio. Tales agendas deben contener un análisis de la problemática del sector y un conjunto de propuestas para alimentar el debate con los gobiernos locales y con el gobierno nacional sobre los problemas del sector extractivo.
- Promover ejercicios de control social en los diferentes momentos de la cadena de decisiones y, en particular a lo largo del ciclo de los proyectos de regalías. Las organizaciones de la sociedad civil deberán estar atentas a la reglamentación de la ley 2056 en todos los aspectos relacionados con la participación ciudadana en el ciclo de las regalías.
- Diseñar estrategias de protección comunitaria a los

líderes y lideresas que intervienen en el sector, para que, además de ser objeto de protección del Estado, puedan ser cobijados por su propia comunidad y sus organizaciones. Buscar organismos de cooperación internacional que puedan financiar estas iniciativas.

- Promover el intercambio de experiencias entre líderes y organizaciones de diferentes regiones del país relacionadas con la participación en el sector extractivo, a fin de conocer objetivos, métodos de trabajo, alianzas y resultados de experiencias participativas en el sector. Derivar de esas experiencias lecciones aprendidas para replicar en futuras experiencias.

Es importante vincular a las empresas del sector extractivo y a sus gremios a la tarea de facilitar las condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana, en atención a los estándares internacionales de participación ciudadana para las empresas extractivas<sup>102</sup>. El sector privado tiene un peso relevante no solo en la operación de los proyectos sino también en el diseño de las políticas públicas para el sector, entre ellas las relacionadas con la participación ciudadana. En consecuencia, siguiendo los lineamientos propuestos por el GDIAM (2016) sobre la materia, se recomienda:

- Buscar la vinculación de los empresarios a los espacios de deliberación multiactor, de manera que sus iniciativas económicas y sociales sean consistentes con iniciativas gubernamentales (nacionales y territoriales) y con las demandas de diferentes grupos de la población en el territorio.
- Estimular a las empresas, como sugiere el GDIAM

<sup>102</sup> Experiencias en varios lugares del país, por ejemplo, en Casanare, donde las empresas se han comprometido a contribuir a la habilitación de actores para la participación, deben ser replicadas en otras regiones.



(2018,) para que desarrollen las siguientes acciones para la promoción de la participación: i) realizar mapas de actores de cada proyecto para identificar los grupos de interés; ii) convocar a los actores para brindar información sobre los proyectos, relacionada con sus características, tiempos, impactos, generación de empleo, pagos al Estado y encadenamientos productivos a nivel local y regional. Incorporar en esos ejercicios las sugerencias ciudadanas; iii) Construir acuerdos con los distintos actores para asegurar una operación

con beneficios sociales y saldos ambientales positivos; iv) diseñar sistemas de monitoreo, medición de cumplimiento y evaluación de los acuerdos; v) rendir cuentas sobre el logro de los compromisos adquiridos.

- Articular estos procedimientos y los acuerdos resultantes con los espacios y mecanismos de participación en el territorio, en la mira de que estos últimos resulten fortalecidos.

## Bibliografía

Aguiar, Fernando (comp.) (1991). Intereses individuales y acción colectiva. Madrid: Ediciones Pablo Iglesias.

ANH (2020). El Estado en el territorio. Una estrategia para la coordinación de la actividad del sector de hidrocarburos con las comunidades y el medio ambiente. Bogotá.

ANM (s.f.). Estrategia social pertinente y sostenible para el sector minero. Bogotá: ANM.

ANM (2018). Términos de referencia para la construcción de los planes de gestión social. Bogotá.

Banco de la República (2016). Estadísticas Sector Externo. Importaciones y Exportaciones. Balanza de pagos. Bogotá.

Cohen, Jean L. y Arato Andrew (2000). Sociedad civil y teoría política. México: Fondo de Cultura Económica.

Corporación Transparencia por Colombia (2017). Mapa de riesgos de corrupción. Otorgamiento de títulos mineros y licencias ambientales. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

Foro Nacional por Colombia (2017). Participación de gobiernos sub-nacionales en la gobernanza de la industria extractivo –sector minero- en Colombia. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Foro Nacional por Colombia (2019). El sector extractivo en Colombia 2018. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Gaitán, Laura, Martínez, Mario, Pérez, Paulo y Velásquez, Fabio (2011). El Sector extractivo en Colombia. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

GDIAM (2016). Propuestas para una visión compartida de la minería en Colombia. Bogotá: GDIAM.

GDIAM (2020). Por una minería incluyente en Colombia: Propuestas del Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia. Bogotá: GDIAM.

Martínez, Mario (2020). “El sector extractivo en la economía nacional en tiempos de pandemia”. En El Sector Extractivo en Colombia 2019-2020). Bogotá: Foro Nacional por Colombia (próxima publicación).



<<<<<



Martínez, Mario, Peña, Juliana y Jiménez, Luis Felipe (2018). El Sector Extractivo en Colombia 2017. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Ministerio de Minas y Energía (2018). Estrategia de relacionamiento territorial del sector minero energético “Todos cabemos”. Bogotá, Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (mimeo).

Peña, Juliana, Jiménez, Luis Felipe y Simbaqueba, Juan Sebastián (2019). “Participación ciudadana en el Sistema Nacional Ambiental”. En Foro Debates # 19, Agosto. Foro Nacional por Colombia.

PNUD (2017). Estrategia Territorial de Hidrocarburos. Balance y lecciones aprendidas. Documento de Sistematización. Bogotá: PNUD.

Ramírez, C. (2001), “Desarrollo económico y social en el siglo XX, población e indicadores sociales”. En: Misas, G. (editor) (2001). Desarrollo Económico y Social en Colombia. Siglo XX. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 481-514.

Rodríguez, Gloria Amparo y Muñoz Ávila, Lina (2009). La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio. Bogotá. Universidad del Rosario.

Ruano de la Fuente, José Manuel (2002). “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítica”. Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD. Lisboa. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>

Rubiano, M. (Julio 24 de 2018). “2017: El año en el que más defensores del medio ambiente fueron asesinados”. En: El Espectador. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/2017-el-año-en-el-que-mas-defensores-del-medio-ambiente-fueron-asesinados>

Santana, Pedro (1983). Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia. Bogotá: CINEP. Serie Controversia.

Velásquez, Fabio (2010). “Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia”. En: Isunza, Ernesto y Gurza, Adrián (coordinadores). La innovación democrática en América Latina. Temas y nudos de la representación, la participación y el control social. Xalapa: Ciesas/Universidad Veracruzana. 345-375.

Velásquez, Fabio (Coordinador) (2013). El Sector Extractivo en Colombia 2011-2012. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, Fabio (2018). “Colombia: Participación de las colectividades territoriales en la gestión del sector extractivo”. Ponencia presentada en el Congreso de LASA. Barcelona.

Velásquez, Fabio (2021). La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Bogotá: Dejusticia – Foro Nacional por Colombia (próxima publicación).

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

Velásquez, Fabio, González, Esperanza, Martínez, Mario, Peña, Juliana, Arévalo, Julian y Vargas, Juan Camilo (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tres tomos. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.



TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

