



MINMINAS



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



# DIÁLOGO CON COMUNIDADES Y ACCESO A TERRITORIO EN EL MARCO DE LA CONFLICTIVIDAD



# Contenido

1.	<b>INTRODUCCIÓN</b>	4
2.	<b>CONOCIMIENTO DEL MARCO LEGAL EXISTENTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO, REFERENTE A LOS TEMAS ASOCIADOS AL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DEL SECTOR</b>	5
3.	<b>INSTRUMENTOS DE RELACIONAMIENTO EN TERRITORIO</b>	6
3.1.	<b>PROTOCOLO DE COMUNICACIÓN PARA PROYECTOS MINEROS</b>	6
3.2.	GUÍAS DE BUEN RELACIONAMIENTO CON COMUNIDADES ÉTNICAS	6
3.3.	ESTRATEGIA TERRITORIAL DE HIDROCARBUROS (ETH)	7
4.	<b>IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO</b>	8
5.	<b>IDENTIFICACIÓN DE ACTORES</b>	9
6.	<b>IDENTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS INSTITUCIONALES</b>	10
6.1.	MINISTERIO DEL INTERIOR	10
6.2.	MINISTERIO DE AGRICULTURA	10
6.3.	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	10
6.4.	ENTIDADES ADSCRITAS AL SECTOR MINERO ENERGÉTICO	10
7.	<b>IDENTIFICACIÓN DE ESPACIOS INSTITUCIONALES ESTABLECIDOS EN EL MARCO DE LA CONFLICTIVIDAD</b>	12
8.	<b>IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO DEL ESCENARIO DE CONFLICTIVIDAD – PASOS PARA AVANZAR EN ACUERDOS</b>	13
9.	<b>SENSIBILIZACIÓN</b>	15

## 1. Introducción

Entendiendo que el desarrollo de la actividad minero energética se realiza en los distintos territorios que componen el país; territorios con características propias de contexto, complejos y coyunturales en materia de conflictos y realidades económicas, sociales, políticas y ambientales; este documento presentará elementos estratégicos para el acceso a territorio desde la institucionalidad; con el fin de brindar apoyo al manejo de escenarios de conflictividad donde el Ministerio de Minas y Energía, entidad rectora del sector minero energético, tenga alguna incidencia o responsabilidad.

Es importante entender que, por lo general, en las áreas de influencia de los proyectos o las regiones donde se desarrolla alguna actividad del sector, la presencia del Estado es baja o nula, mientras que la de los grupos armados ilegales es mayor; también existen asentamientos de comunidades étnicas, ecosistemas ambientales altamente sensibles, fronteras permeables, entre otras características que agudizan los conflictos ya existentes; por ello, cuando se asocie un conflicto al desarrollo de alguna de las actividades del sector, lo primero es entender el antecedente histórico de la región, y el contexto en general que precede antes que llegue la empresa o la entidad que sea la encargada de desarrollar el proyecto.

## 2. Conocimiento del marco legal existente en el ordenamiento jurídico colombiano, referente a los temas asociados al desarrollo de actividades del sector

Como antecedentes jurídicos para el manejo de escenarios de conflictividad asociados al sector, es primordial conocer, como mínimo, lo siguiente:

- > Código de Minas:
  - Capítulo XIV. Grupos Étnicos
  - Artículo 112, Capítulo XIII: caducidad del contrato de concesión.
- > Conocimiento del ciclo minero – Prospección, exploración, construcción y montajes, explotación, beneficio, transformación, transporte, cierre y abandono.
- > Conocimiento del ciclo de hidrocarburos – Etapa de exploración sísmica, etapa de perforación exploratoria, etapa de producción, etapa de refinación, etapa de transporte y comercialización.
- > Conocimiento de los procedimientos para la formulación y presentación de proyectos de electrificación en zonas conectadas y no interconectadas<sup>1</sup>
- > Constitución de resguardos indígenas – Decreto 2164 de 1995, por el cual se reglamenta constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.
- > Territorios colectivos de comunidades negras – Ley 70 de 1993, establece el procedimiento para delimitar territorios colectivos para comunidades negras.
- > Convenio 169 – OIT- Ley 21 de 1991- Procedimiento para llevar a cabo la consulta previa

<sup>1</sup> <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/582044/CARTILLA+ENERGETICA%281%29.pdf/aabe881c-7e42-4738-a70a-0ebc-81297daf>

### 3. Instrumentos de relacionamiento en territorio

El Ministerio de Minas y Energía cuenta con distintos ejercicios de relacionamiento, los cuales se deben identificar, estudiar y utilizar como antecedente al escenario de conflictividad que se vaya a enfrentar; ya que brindan herramientas en materia de entendimiento de los territorios y sus distintos actores; a continuación se señalan algunos de los principales:

#### 3.1. PROTOCOLO DE COMUNICACIÓN PARA PROYECTOS MINEROS<sup>2</sup>

El Ministerio de Minas y Energía a través de la Dirección de Minería Empresarial construyó este protocolo, con el fin de ayudar a los titulares a la hora de implementar cualquier fase de su proyecto minero en las diferentes regiones de nuestro país. Es un texto sencillo y práctico que permite entender cómo aplicar la comunicación y cómo construir relaciones duraderas y beneficiosas para todas las partes.

Consta de cinco capítulos en los cuales se explica la importancia de la comunicación, las acciones, los momentos importantes y mensajes claves que se deben hacer durante las fases previas, de exploración, de explotación y cierre del proyecto.

En todo el documento existen diferentes herramientas que le permiten al titular recopilar información valiosa para iniciar, cultivar y fortalecer la relación con los diferentes grupos de interés de la comunidad.

#### 3.2. GUÍAS DE BUEN RELACIONAMIENTO CON COMUNIDADES ÉTNICAS<sup>3</sup>

El Ministerio de Minas y Energía a través de la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales y dentro de su compromiso con las comunidades étnicas y la construcción de espacios de diálogo, adelantó un trabajo conjunto para la elaboración de cuatro guías de buen relacionamiento con el pueblo indígena

<sup>2</sup> [https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/CARTILLA\\_ProtocoloComunicacionesMineras\\_baja.pdf/f10bb1a3-3c49-4736-bad0-fe14b9db5e01](https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/CARTILLA_ProtocoloComunicacionesMineras_baja.pdf/f10bb1a3-3c49-4736-bad0-fe14b9db5e01)

<sup>3</sup> "Guía de relacionamiento entre las comunidades negras de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño y el sector minero energético"

"Cabildo Arhuaco de la Sierra Nevada; entendimiento mutuo para el cuidado de nuestro territorio";

"Círculo de la palabra Wayuu, diálogo intercultural con el sector minero energético".

"El respeto a la palabra como mecanismo de acercamiento entre los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana y el Ministerio de Minas y Energía" – La biblioteca de Ministerio de Minas y energía cuenta con copias de cada uno de estos documentos; al igual que la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales.

na Wayuu, con los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana, el pueblo indígena Arhuaco y con las comunidades negras de los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca.

Cada una de las guías fue elaborada en conjunto con organizaciones representativas de las comunidades. En el caso del pueblo Wayuu, el trabajo se realizó con la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayuu – Palaima; para la construcción de la guía con el pueblo Arhuaco, el trabajo se desarrolló con el Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra Nevada - Confederación indígena Tayrona (CIT); para el trabajo con las comunidades amazónicas con la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) y para la guía de las comunidades negras, se trabajó con el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP).

Las Guías caracterizan social, cultural, geográfica y políticamente estas comunidades étnicas, además de señalar los mínimos para un diálogo entre el sector minero energético y los pueblos allí asentados, con el fin de contribuir al respeto y garantía de los derechos de las comunidades étnicas.

### 3.3. ESTRATEGIA TERRITORIAL DE HIDROCARBUROS (ETH)<sup>4</sup>

El Ministerio de Minas y Energía - en alianza con la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, el Ministerio del Interior y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y con la participación activa del Ministerio del Trabajo y el Servicio Público de Empleo - SPE, vienen desarrollando la "Estrategia Territorial para la Gestión Sostenible y Equitativa del Sector Hidrocarburos – ETH", la cual es una iniciativa gubernamental que tiene como objetivo, contribuir a mejorar las condiciones de gobernabilidad, transparencia y la superación de la pobreza, a través de la generación y facilitación de espacios de diálogo entre comunidades, entidades del gobierno nacional, regional y municipal, así como empresas del sector de hidrocarburos, para la construcción de propuestas conjuntas que forjen desarrollo y busquen soluciones a las problemáticas existentes en los territorios.

La ETH busca el fortalecimiento de los actores del sector y de las capacidades territoriales, mediante la ejecución de cuatro componentes conocidos como Lidera, Avanza, Convive y Acciones Demostrativas. Mediante los cuales se logra el desarrollo del objetivo de la estrategia, articulando las entidades del Estado para brindar soluciones a los reclamos del territorio, haciendo presencia institucional en las regiones donde operan las compañías petroleras.

## 4. Identificación y caracterización del territorio

Una vez se identifique el territorio donde se desarrolla el escenario de conflictividad se deben, como mínimo, caracterizar los siguientes elementos, con el fin de generar un diagnóstico base, de la zona de incidencia del conflicto:

- > Asentamientos de comunidades étnicas, campesinas, sociedad civil, organizaciones sociales y políticas, ongs ambientalistas en materia de DDHH
- > Presencia de grupos armados al margen de la ley
- > Ecosistemas ambientalmente estratégicos
- > Nivel de presencia del Estado
- > Características de los potenciales minero energéticos en el área de influencia del conflicto (en algunos de los escenarios de conflicto, no existen proyectos asociados al sector; en otros sí, por ello es importante identificarlos previamente)

## 5. Identificación de actores

En este marco, es clave poder identificar previamente los actores que componen tanto el escenario al que se llega como la región en general donde se desarrolla el conflicto; además, es de gran ayuda poder identificar con quién se debe interlocutar<sup>5</sup>, en tanto que muchos de los errores cometidos en estos espacios se han debido al desconocimiento de las estructuras jerárquicas político administrativas de las organizaciones sociales y de las comunidades étnicas; a continuación las principales organizaciones representativas de las comunidades étnicas y campesinas; las organizaciones sociales y políticas y los entes territoriales:

- > **Comunidades étnicas (Indígenas y Afros):** Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Organización de los Pueblos Indígenas Amazónicos de Colombia (OPIAC); Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) / [Autoridad Nacional Afrocolombiana (ANAFRO); Proceso de Comunidades Negras (PCN)]
- > **Comunidades campesinas:** Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT); Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC)
- > **Organizaciones sociales:** Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO); Marcha Patriótica; Congreso de los Pueblos.
- > **Entes territoriales:** Consejos Municipales; Alcaldías; Gobernaciones, Juntas de Acción comunal, entre otras.

<sup>5</sup> Para identificar con quién se debe interlocutar, lo principal es definir la estructura principal que representa a cada uno de los actores; y así mismo, su división jerárquica dentro de la misma estructura; ejemplo, en el marco de una negociación se acerca un supuesto representante de los pueblos indígenas del Cauca; sin desmeritar su valor representativo de las comunidades del Cauca; estos pueblos están representados por el CRIC, Consejo Regional Indígena del Cauca, que cuenta con una estructura de consejeros mayores y menores; así que en el momento de definir un acuerdo con este representante, como mínimo se debe referenciar al mismo en el marco de la organización de los consejeros, sino, no es posible lograr un acuerdo legítimo ante estas comunidades indígenas.

## 6. Identificación de competencias institucionales

También en el manejo de escenarios de conflictividad, es clave tener claridad de hasta dónde van las competencias del Ministerio de Minas y Energía y en dónde los temas se traslapan con competencias de otras entidades; por ello, es importante tener como aliadas, además de entrar en bloque con ellas siempre al conflicto, las siguientes instituciones del Estado:

### 6.1. MINISTERIO DEL INTERIOR

- > Dirección de consulta previa
- > Dirección de comunidades indígenas
- > Dirección de comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras.

### 6.2. MINISTERIO DE AGRICULTURA

- > Agencia Nacional de Tierras

### 6.3. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

- > Corporaciones Autónomas
- > Agencia Nacional de Licencias Ambientales, ANLA

### 6.4. ENTIDADES ADSCRITAS AL SECTOR MINERO ENERGÉTICO

- > Agencia Nacional de Minería, ANM
- > Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH
- > Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas, IPSE
- > Servicio Geológico Colombiano, SGC

- > Ministerio público
- > Garantes: Naciones Unidas, OEA, Congresistas, entre otros (cuando la comunidad lo solicite)

## 7. Identificación de espacios institucionales establecidos en el marco de la conflictividad

Previo a la participación en un escenario de conflictividad es importante investigar su antecedente; si está creado o no legalmente (decreto o algún otro acto administrativo) el espacio; tener claridad de la naturaleza del mismo, si se generó a partir de alguna coyuntura local, regional o nacional; si existen documentos como pliegos de peticiones, cuál es la legitimidad del espacio ante el Gobierno Nacional en términos de representatividad, etc.; quiénes son los actores que participan en el espacio (institucionales y organizaciones sociales, comunidades étnicas, etc.)

A continuación, se señalan los principales escenarios de negociación en los que el MME tiene incidencia y ha venido participando:

- > Mesa Permanente de Concertación (MPC)
- > Mesa Regional Amazónica (MRA)
- > Mesa Minera del Chocó
- > CONALMINERCOL
- > Mesa Nacional de Cumbre Agraria
- > Mesa Regional del Sur de Bolívar (Cumbre Agraria)
- > Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)
- > Mesa de Diálogo y Concertación con el pueblo Awa
- > Mesa de Diálogo y Concertación con la Nación Uwa
- > Mesa de Diálogo y Concertación con el pueblo Wayu
- > Mesa de Diálogo y Concertación con las comunidades indígenas del Chocó
- > Mesa Pastos y Quilacingas

## 8. Identificación y caracterización del contexto del escenario de conflictividad – pasos para avanzar en acuerdos

- > Para la identificación y caracterización del contexto de los escenarios de conflictividad, es importante, previamente:
  - Actas y Pliegos de peticiones<sup>6</sup>– identificación y contexto de los mismos
  - Establecer los avances de los compromisos adquiridos en el espacio, definiendo cuáles son los compromisos que se han cumplido y cuáles no; y en caso que no, las razones que han llevado al incumplimiento de los compromisos (conyunturas políticas, incumplimiento por parte de una de las partes, etc.)
- > Después, una vez identificado el contexto del espacio y en el marco del accionar institucional, se debe definir qué funcionario debe ir en representación de la entidad; si debe tener un perfil técnico, político o jurídico.

El funcionario que asista deberá tener claridad del tipo de compromiso que, debido a sus competencias y responsabilidades, puede asumir.

Los compromisos pueden ser de tres tipos:

- Articulación y entrega de información (Generalmente asumidos por funcionarios técnicos)
  - Económico (Generalmente asumidos por funcionarios directivos)
  - Político (Generalmente asumidos por funcionarios directivos)
- > Una vez se defina el perfil del funcionario, en el marco del desarrollo del espacio de conflictividad, se deberá:
    - Establecer conjuntamente una agenda a seguir con la contraparte con la que se esta negociando
    - Definir los puntos no negociables por la entidad que representa; ya sea por temas políticos, jurídicos o económicos.

<sup>6</sup> Dependiendo del espacio, se deberán solicitar las actas y pliegos a la entidad que convoca y organiza el espacio; no siempre los tienen, en caso de que no, se deberán buscar en otras entidades estatales.

- Identificar los puntos de encuentro con la contraparte con la que se está negociando
- Profundizar en los puntos de encuentro hasta lograr establecer un acuerdo
- En este proceso de profundización, se puede tornar el escenario hostil, ahí, es primordial mantener la calma y no dejarse llevar a puntos de no retorno; o caer en un intercambio de diálogos agresivos; siempre mantenerse en el rol de funcionario público y respetuoso de la entidad que representa.
- Una vez establecido el acuerdo; se debe llevar el mismo a un instrumento legítimo, como un acta de compromisos.
- Antes de firmar el acta, el representante de la entidad debe revisar que lo señalado en el acta, sea lo que realmente acordó.
- Después de acordado el compromiso y firmada el acta, se debe avanzar en el cumplimiento de lo pactado.
- Así mismo y paralelo al cumplimiento, se debe realizar un seguimiento riguroso del estado de avance de lo acordado.

## 9. Sensibilización

Por último, es importante señalar que los funcionarios que asistan a estos espacios deben tener “tacto” tanto con los actores que componen el escenario como con la situación en general. No es lo mismo referirse a una autoridad indígena que a un afro; o no es lo mismo un alcalde a un representante de una ONG u organización política de DDHH; es clave respetar las formas de comunicación de cada uno de ellos y el manejo del tiempo, entre otras cosas. Para ello, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- > Asumir el rol de funcionario público y de la entidad que representa no establecer conversaciones en el marco de discursos personales; siempre tener claro el rol institucional.
- > Tener en cuenta el enfoque diferencial y tacto, identificando:
  - Posturas políticas y afiliaciones partidistas
  - Elementos culturales
- > Manejar el discurso teniendo en cuenta el tipo de actor y sus filiaciones. Por ejemplo, no es la misma línea argumental que maneja el Congreso de los pueblos, a la Marcha Patriótica; parten de distintas bases ideológicas.
- > Identificar el contexto histórico de la zona donde se desarrolle el conflicto asociando a los distintos actores u organizaciones; teniendo en cuenta si han existido violaciones a los DDHH (masacres, desplazamientos forzados, y los actores asociados a estas violaciones como los distintos grupos armados ilegales, y agentes del Estado)