

ANEXO

A

MARCO NORMATIVO

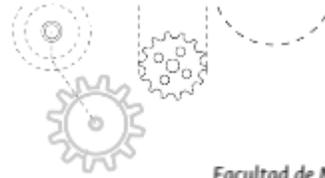
Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DEL SECTOR EXTRACTIVO, ENFOCADO A
LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

En el marco
del contrato **C-036-2019**

*Definir estrategias de
desarrollo local participativo
que incentiven el beneficio
de los territorios con proyectos
mineros a través de
alianzas estratégicas*

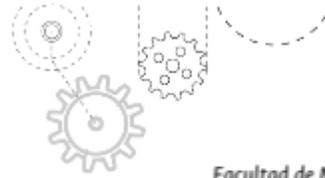




CONTENIDO

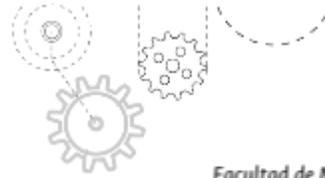
INTRODUCCIÓN.....	12
OBJETIVO GENERAL.....	13
1. CAPITULO 1: ANÁLISIS DE NORMATIVIDAD NACIONAL DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS.....	15
1.1. Antecedentes.....	15
1.2. Legislación y regulación aplicada al sector extractivo con impacto en regiones donde se realiza la actividad minera	17
1.2.1. Ley 685 de 2001 – Código de Minas	18
1.3. Leyes de Ordenamiento territorial.....	25
1.3.1. Ley 388 de 1997	25
1.3.2. Planes de Ordenamiento Territorial.....	26
1.3.3. Ley 1454 de 2011 y Ley 1962 de 2019.....	30
1.3.4. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (Decreto- Ley 893 de 2017)	32
1.4. Planes de desarrollo nacional 2011-2022.....	34
1.4.1. Ley 1450 de 2011	34
1.4.2. Ley 1753 de 2015	34
1.4.3. Ley 1955 de 2019	38
1.5. Regulación de obras por impuestos y obras por regalías.....	39
1.6. Precedentes jurisprudenciales que marcan la tendencia de la actividad extractiva del orden nacional hacia el desarrollo territorial como receptores de las actividades extractivas	41





1.6.1. Línea jurisprudencial sobre la tensión entre el concepto de unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales para el desarrollo de la actividad minera.	42
1.6.2. Línea jurisprudencial sobre el derecho de participación ciudadana entorno a la implementación de políticas públicas y ejecución se proyectos en el sector extractivo	46
1.7. Política Pública del sector extractivo con aporte al desarrollo local.....	54
1.7.1. Plan Nacional de Ordenamiento minero - PNOM.....	55
1.7.2. Política Minera 2016 -2025.....	58
1.7.3. Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025.....	62
1.7.4. Relacionamiento de la actividad extractiva con el territorio	65
1.7.5. Política de Derechos Humanos en el sector extractivo.....	76
1.8. Plan de acción de Hidrocarburos 2019.....	80
Programa de Beneficio a las comunidades en actividades de hidrocarburos (PBC) 80	
2. CAPÍTULO 2: REVISIÓN DEL SECTOR EXTRACTIVO CON APOORTE AL DESARROLLO LOCAL EN CHILE, MÉXICO, PERÚ, AUSTRALIA Y CANADÁ	87
2.1. CHILE: REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA	89
2.1.1. Contexto y Marco Normativo.....	89
2.1.2. Constitución Política	91
2.1.3. Código de Minería.....	95
2.1.4. Ley de Bases del Medio Ambiente – 19.300 en el año 1994.....	96
2.1.5. Ley de Participación en la Gestión Pública – Ley 20.500 de 2011.....	97
2.1.6. Políticas de impacto en el sector extractivo.....	99
2.1.7. Políticas de empresas públicas del sector extractivo	110
2.2. MÉXICO: REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA.....	121
2.2.1. Contexto y Marco Normativo.....	121





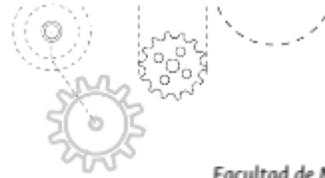
2.2.2.	Constitución Política	122
2.2.3.	Ley Minera de 1992	123
2.2.4.	Ley de Hidrocarburos de 2014.....	125
2.2.5.	Ley Federal de derechos y reforma energética	130
2.2.6.	¿Reforma minera?	134
2.2.7.	Políticas públicas	138
2.2.8.	Estrategias de Desarrollo de Proveedores del Sector Energético Mexicano (Secretaría de Economía, 2018)	144
2.2.9.	Buenas prácticas recomendadas por el Gobierno Mexicano	146
2.3.	PERÚ: REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA.....	154
2.3.1.	Contexto y Marco normativo	154
2.3.2.	Institucionalidad con enfoque en desarrollo local.....	157
2.3.3.	Marco normativo y de política pública	162
2.3.4.	Aporte voluntario minero Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo - PMSP	171
2.3.5.	Plan estratégico institucional.....	172
2.3.6.	Casos de relacionamiento exitoso.....	181
2.4.	AUSTRALIA: REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA	185
2.4.1.	Contexto y marco normativo	185
2.4.2.	División político territorial	186
2.4.3.	Legislación minera	189
2.4.4.	Derechos de los Nativos	197
2.4.5.	Política fiscal.....	202
2.4.6.	Enfoque en el desarrollo local.....	205
2.5.	CANADÁ REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA	218





2.5.1.	Contexto y marco normativo	218
2.5.2.	Legislación minera	218
2.5.3.	Prácticas ambientales.....	221
2.5.4.	Plan canadiense de minerales y metales – CMMP – Políticas mineras 223	
2.5.5.	Otras entidades y programas importantes que funcionan en Canadá 230	
2.5.6.	Casos de éxito	245
3.	Referencias	248





LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa de Colombia. Fuente: Tomtom	15
Figura 2. Contenido del POT. Elaboración propia a partir de (CCB, 2019)	30
Figura 3. Pilares de los PEDET. Fuente: Colombia Renace - Postconflicto	33
Figura 4. Enfoques Prioritarios para proyectos en ZOMAC. Fuente: Elaboración propia a partir del decreto 2469 de 2018.	40
Figura 5. Motivadores de acciones. Fuente: Elaboración propia	48
Figura 6. Minería del Futuro. Fuente: Elaboración propia	59
Figura 7. Estructura de la Política Minera Colombiana. Fuente: Elaboración propia	59
Figura 8. Fases del dialogo. Fuente Elaboración propia a partir de (Ministerio de Minas y Energía, 2017)	67
Figura 9. Objetivos de la ETH. Fuente: Elaboración Propia	69
Figura 10. Regiones con implementación de la Estrategia Territorial de Hidrocarburos. Fuente: ANM.	71
Figura 11. Objetivos del Plan de Gestión social. Fuente: Elaboración propia	73
Figura 12. Objetivos del Plan de Gestión social según clasificación. Fuente: Elaboración Propia	74
Figura 13. Objetivos de la Política de derechos humanos en el sector extractivo. Fuente: Elaboración propia	78
Figura 14. Lineamientos de Política Pública de derechos humanos para el sector minero. Fuente: Elaboración Propia	79
Figura 15. Descripción del Acuerdo No. 05 de 2011. Fuente: Elaboración propia ..	81
Figura 16 Esquema programas de desarrollo con enfoque de género. Fuente: Elaboración propia	83
Figura 17. Fase 1. Conociendo el territorio. Fuente: Elaboración propia a partir de ANH	84



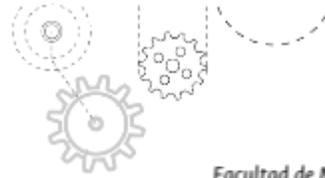


Figura 18. Fase 2. Transformando las condiciones de vida de las comunidades. Fuente: Elaboración propia a partir de ANH84

Figura 19. Fase 3: Aprendiendo y mejorando. Fuente: Elaboración propia a partir de ANH85

Figura 20. Ubicación geográfica de los países del estudio. Fuente: Elaboración propia87

Figura 21. Participación del sistema de evaluación de impacto ambiental. Fuente: Elaboración propia97

Figura 22. Mesa política minera a 2050. Fuente: Elaboración propia a partir de (Ministerio de Minería, 2019)100

Figura 23. Esquema estratégico para la creación de valor en la minería. Fuente: COCHILCO100

Figura 24. Fases del proyecto minero. Fuente: Elaboración propia104

Figura 25. Segmentos para una buena práctica. Fuente: Elaboración propia ...106

Figura 26. Guía de buenas prácticas. Fuente: Elaboración propia.....107

Figura 27. Ciclo de la estrategia corporativa para el relacionamiento comunitario. Fuente: Elaboración propia a partir de (ENAP, 2016)113

Figura 28. Estándares comunitarios implementados por CODELCO. Fuente: CODELCO.116

Figura 29. Ejes esenciales para la inversión comunitaria de CODELCO.....118

Figura 30. Estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales en el sector de Hidrocarburos. Fuente: Elaboración propia a partir de (Ley de Hidrocarburos, 2014)129

Figura 31. Líneas de inversión del Fondo para el desarrollo regional sustentable de Estados y municipios mineros. Fuente: Elaboración propia.....131

Figura 32. Mecanismo de administración de los recursos del Fondo para el desarrollo regional sustentable de Estados y municipios mineros. Fuente: Elaboración propia.132

Figura 33. Esquema de asignación de recursos. Fuente: Elaboración propia a partir de (Subsecretaría de Minería, 2018)133





Figura 34. Objetivos generales de la política pública de minería en la planeación a mediano plazo 2001- 2018. Fuente: Elaboración propia a partir de (Auditoría Superior de la Federación, 2016)139

Figura 35. Teoría de la intervención Gubernamental de la política pública de Minería. Fuente: Elaboración propia a partir de (Auditoría Superior de la Federación, 2016).....140

Figura 36. Estrategias para alcanzar los objetivos de la Política Pública Minera. Fuente: Elaboración propia a partir de (Auditoría Superior de la Federación, 2016):141

Figura 37. Objetivos del Programa de Desarrollo Minero 2013 – 2018. Fuente: Elaboración propia a partir de (Subsecretaría de Minería, 2018).....141

Figura 38. Ejes del Plan Nacional de Desarrollo. Fuente: Elaboración propia a partir de (CEPAL, 2019)142

Figura 39. Pilares de la estrategia de desarrollo de proveedores del Sector Energético: Oferta y Demanda. Fuente: Elaboración propia a partir de (Secretaría de Economía, 2018)144

Figura 40. Fases para materializar la oferta y demanda del Sector Energético. Fuente: Elaboración propia a partir de (Secretaría de Economía, 2018)145

Figura 41. Ejes de Responsabilidad Social Empresarial PEMEX. Fuente: Elaboración propia a partir de (PEMEX, 2019),.....149

Figura 42. Líneas estratégicas para la Gestión Social PEMEX. Fuente: Elaboración propia a partir de (PEMEX, 2019).....150

Figura 43. Instrumentos para impulsar el desarrollo sustentable en las comunidades. Fuente: Elaboración propia a partir de (PEMEX, 2019).....151

Figura 44. Reporte de inflación junio 2018. Fuente: BCRP Minem.....156

Figura 45. Inversión y transferencias de los recursos mineros 2011 – 2016. Fuente (Narrea, 2018)156

Figura 46. Ley del Canon – Ley 27506 de 2001. Fuente: Elaboración propia.....165

Figura 47. Enfoque para asuntos sociales Plan Estratégico institucional. Fuente: Elaboración propia172

Figura 48. Actores del Marco Regulatorio para el sector extractivo. Fuente: Elaboración propia.188





Figura 49. Objetivos particulares Ley de Gales de Sur. Fuente: Elaboración propia a partir de: (Legislación Nueva de Gales del Sur, s.f.)190

Figura 50. Componentes de la Ley Minera de 1986. Fuente: Elaboración propia192

Figura 51. Descripción Licencia de Prospección. Fuente: Elaboración propia194

Figura 52. Descripción Licencia de Exploración. Fuente: Elaboración propia195

Figura 53. Descripción Arrendamiento minero. Fuente: Elaboración propia.....196

Figura 54. Descripción Licencia de Retención. Fuente: Elaboración propia.....197

Figura 55. Acuerdos suscritos por Rio Tinto. Fuente: Elaboración propia.....199

Figura 56. Principales funciones La Asociación Australiana de Gobierno Local. Fuente: Elaboración propia.....206

Figura 57. Compromisos de la Asociación Australiana de Gobierno Local. Fuente: Elaboración propia207

Figura 58. Funciones de la Asociación Australiana de Gobierno Local en asuntos aborígenes. Fuente: Elaboración propia208

Figura 59. Proceso de Evaluación del Impacto. Fuente: Elaboración propia a partir de (Government of Canada, 2019)222

Figura 60. Enfoque del Plan de Acción. Fuente: Elaboración propia a partir de (Government of Canada, 2019)224

Figura 61. Avance con comunidades indígenas. Fuente: Elaboración propia.....227

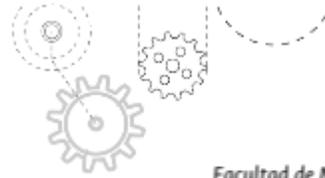
Figura 62. Prioridades del Programa Mining Essentials. Fuente: Elaboración propia232

Figura 63. Acuerdos del sector minero con la sociedad civil para contribuir al desarrollo local. Fuente: Elaboración propia a partir de" (Government of Canada, 2019)233

Figura 64. Funciones de la Oficina de Gestión de Proyectos del Norte. Fuente: Elaboración propia236

Figura 65. Áreas prioritarias de IDEANorth. Fuente: Elaboración propia.....241





LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Acciones en pro del desarrollo comunitario con influencia de proyectos mineros	24
Tabla 2. Clasificación para etapas de Exploración y Construcción y Montaje. Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1666 de 2016.....	35
Tabla 3. Clasificación para la etapa de explotación. Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1666 de 2016	35
Tabla 4. Descripción minería de subsistencia. Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1666 de 2016.....	37
Tabla 5. Líneas jurisprudenciales para las decisiones judiciales de impacto.....	42
Tabla 6. Pilares de la Estrategia de Relacionamento Territorial del Sector Minero-Energético. Fuente: Elaboración propia a partir de (Ministerio de Minas y Energía, 2018)	66
Tabla 7. Pilares de la Política de derechos humanos en el sector extractivo.....	76
Tabla 8. Frentes del Plan de Acción de Hidrocarburos 2019. Fuente: Elaboración propia	80
Tabla 9. Características de la Ley orgánica. Fuente: Elaboración propia.....	94
Tabla 10. Atributos modeladores del desarrollo industrial. Fuente: Elaboración propia a partir de (Ministerio de Minas y Energía, 2018).....	102
Tabla 11. Ítems de etapa a etapa. Fuente: Elaboración propia a partir de (Ministerio de Minas y Energía, 2018)	104
Tabla 12. Atributos de la política de sustentabilidad de ENAMI. Fuente: Elaboración propia a partir de (ENAMI, 2016)	111
Tabla 13. Criterios para la definición de estándares ambientales y comunitarios. Fuente: Elaboración propia.....	116
Tabla 14. Conformación de la Subsecretaría de Minería de México. Fuente: Elaboración propia	124
Tabla 15. Trópicos solicitados en la reforma minera. Fuente: Elaboración propia a partir de (CCMMSS, 2019).....	135



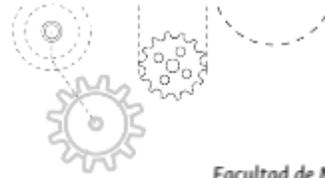


Tabla 16. Ranking Minero en Perú. Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.....	155
Tabla 17. Propuestas políticas de política pública para el desarrollo de ODS en el sector minero. Fuente: Elaboración propia.	175
<i>Tabla 18. Aspectos del diseño de políticas públicas. Fuente: Elaboración propia</i>	203
Tabla 19. Proyectos pioneros del Distrito de Cadía. Fuente: Elaboración propia .	216
Tabla 20. Descripción del Proceso de Evaluación de Impacto. Fuente: Elaboración propia	222
Tabla 21. Áreas de acción para la participación indígena. Fuente: (Government of Canada, 2019)	227





INTRODUCCIÓN

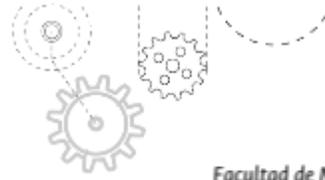
El presente documento se encuentra orientado a la identificación y análisis de la normatividad y de las políticas públicas que, en menor o mayor grado, tienen la potencialidad de incidir en el desarrollo local de los territorios y comunidades que se encuentran en las zonas de influencia de los proyectos extractivos y que, como tal, son receptores de los impactos del ejercicio de estas actividades.

La investigación se aborda desde una metodología de normativa y políticas públicas comparadas, abordando en primer lugar la experiencia nacional, y posteriormente, evidenciando lo propio en países como Chile, Perú y México, y otros de referencia del sector extractivo como Australia y Canadá. En el presente estudio, para cada uno de ellos, se parte por establecer el nivel de importancia del sector extractivo, su desarrollo constitucional, normativo y de política pública con enfoque al desarrollo local, lo mismo que la institucionalidad que resulta relevante para dotar de ese enfoque al sector minero, mediante la creación v.gr, de escenarios de participación comunitaria y relacionamiento que permiten con intensidades diversas una gestión de los intereses territoriales y de las comunidades del área de influencia, en pro de la sostenibilidad de la actividad extractiva y a partir del desarrollo que puedan generar en los territorios.

Es partiendo de la heterogeneidad de sistemas jurídicos, políticos y de organización territorial, identificados, que se presenta un documento de análisis en donde se establecen los factores que indican en el desarrollo local en cada país, a partir de los principales instrumentos, normas, institucionalidad y políticas públicas desarrollados al interior de los mismos, y que sirven de base para la consideración del sector minero nacional, su grado de avance y proyección hacia el futuro de acuerdo con las tendencias internacionales que sean positivas, y que se incorporarán a las recomendaciones de lineamientos de política pública.

Por lo anterior, para efectos metodológicos el lector se encontrará, en primer lugar, con el documento que contiene la identificación, detalle y caracterización de las normas y políticas públicas con incidencia en los aspectos, sociales y comunitarios que tienen la potencialidad de impactar el desarrollo local, y en segundo lugar, con el documento que aborda el análisis sobre esos marcos normativos y de política pública, identificando los elementos y figuras de mayor relevancia y que permiten conocer la tendencia nacional e internacional en aspectos de participación, gestión social y comunitaria, institucionalidad de relevancia, que redundan en impactos positivos en los territorios y comunidades en donde se desarrollan proyectos extractivos.





OBJETIVO GENERAL

Realizar la revisión y análisis del marco normativo y de política pública del sector extractivo que aporten a los procesos de desarrollo local, a nivel nacional y a nivel internacional en tres (3) países de la región comparable con Colombia y otros dos (2) países con reputación internacional, lo que permitirá ilustrar la actualidad del sector extractivo y enfatizar en los instrumentos positivos que puedan ser considerados por Colombia como referentes para el desarrollo de actividades mineras y gestión pública, con generación de impactos positivos en el desarrollo local de los territorios donde se desarrollan los proyectos.



Capítulo 1

REVISIÓN Y ANÁLISIS DEL
MARCO NORMATIVO Y DE
POLÍTICA PÚBLICA DEL SECTOR
EXTRACTIVO CON APORTE AL
DESARROLLO LOCAL EN
COLOMBIA

1. CAPITULO 1: ANÁLISIS DE NORMATIVIDAD NACIONAL DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

1.1. Antecedentes

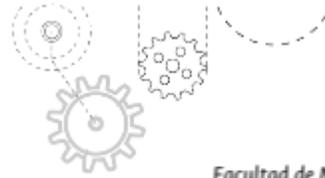


Figura 1. Mapa de Colombia. (Tomtom, 2020)

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se introdujeron cambios en los postulados que enmarcaban la actividad extractiva colombiana, con lo cual se estableció una clara diferencia del pensamiento del Estado frente a la economía, relacionada con los recursos naturales no renovables (Art. 332) y, por tanto, la finalidad se orientaba a generar ingresos económicos a la Nación provenientes de las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, que al ser una actividad industrial declarada, a la postre, de utilidad pública, generaría consecuencias positivas directas e indirectas en toda la comunidad receptora de los impactos de las actividades, al punto de ser considerada una actividad impulsora del desarrollo local y nacional.

En este contexto, la Carta Política encomienda expresamente al Estado la planificación, el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Art. 80), de manera que por mandato constitucional es el Estado el llamado a regular dicho aprovechamiento, bajo el rigor de una garantía de desarrollo sostenible





(UN, 1987) para la optimización de los recursos naturales en equilibrio con la economía, razón por la cual el aprovechamiento de los recursos naturales a partir de 1991 es concebida como factor de desarrollo sostenible, premisa determinante que incide en los demás roles que la Constitución Nacional asigna al Estado, principalmente como director de la economía, que a la voz del artículo 334 señala:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

(...)

Parágrafo. *Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.*

Por consiguiente, el Estado como director de la economía tiene el deber de intervenir, en la explotación de los recursos naturales, en los usos del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de lograr la racionalización de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes a nivel nacional y territorial, de manera que participen de los beneficios del desarrollo que genera la actividad extractiva. Así mismo la Corte Constitucional lo ha señalado en los siguientes términos:





(...) por disposición de la Carta es el Legislador quien debe determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos y que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte; y que el Estado se encuentra facultado para establecer una serie de políticas de planificación dirigidas a la protección ambiental y de la biodiversidad, en armonía con el aprovechamiento de los recursos naturales. Todo lo anterior, en armonía con la función ecológica de la propiedad -artículo 58 CN-, el respeto por el derecho a un medio ambiente sano, y la protección del medio ambiente, y de conformidad con los tratados internacionales que en materia ecológica se han reconocido (artículos 9, 94 y 226)" (Corte Constitucional, 2010).

Se observa entonces cómo el constituyente fue concibiendo el ejercicio de la actividad extractiva en el país, sobre todo su finalidad, orientada hacia el beneficio de los asociados a nivel nacional y territorial, razón por la cual desde la misma Carta Política imparte directrices en el nivel territorial, la forma de organizarse y de interrelacionarse con el nivel central (Nación).

Por lo anterior, se establece desde la Carta Política que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley (Art 287 de la CP), señalando que en todo caso existe reserva de ley orgánica para determinar las competencias entre la Nación y las entidades territoriales y que las mismas serían ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (Art. 288 de la CP), principios vigentes hoy más que nunca que hay que exaltar y satisfacer para garantizar la legitimidad social de los proyectos y su desarrollo, y que han sido objeto de distintos pronunciamientos judiciales por parte de la Corte Constitucional (C-395 de 2002 C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-273 de 2016) que se abordarán en el presente documento.

1.2. Legislación y regulación aplicada al sector extractivo con impacto en regiones donde se realiza la actividad minera

En la legislación aplicada al sector, se tienen en cuenta aquellas normas base relacionadas directa o indirectamente con el sector extractivo y que pueden tener incidencia dentro del desarrollo local donde se ejecutan las labores extractivas





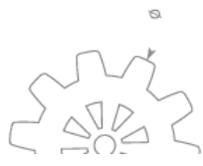
1.2.1. Ley 685 de 2001 – Código de Minas

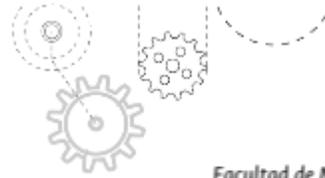
Teniendo en cuenta los cambios en el modelo económico que trajo consigo la Constitución Política de 1991, y las nuevas tendencias internacionales sobre la materia, el Gobierno Nacional adoptó un nuevo Código de Minas, unificando los instrumentos de aprovechamiento del recurso minero, dotando del carácter de utilidad pública a la industria minera e incorporando dentro de sus derroteros el concepto de desarrollo sostenible.

Por otro lado, esta normatividad es incluyente con los grupos étnicos, entendidos como comunidades indígenas, negras o mixtas y se ocupa de su regulación cuando las mismas presentan interés minero en sus territorios, señalando finalmente el reconocimiento de los derechos adquiridos en pro de generar estabilidad jurídica, tanto a los vínculos contractuales, como estabilidad a las inversiones, a la política y a las comunidades involucradas en los territorios donde se ejecutaban las labores mineras, determinando porcentajes de vinculación de bienes y mano de obra nacional o regional, así:

✚ El artículo 1º de esta norma establece los objetivos del Código a saber:

“El presente Código tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la





demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país".

Se trata entonces de una normatividad que regula una actividad productiva no solo con la posibilidad de obtención de réditos económicos como tal, sino que para su obtención debe contemplar las finalidades y principios constitucionales a que se refiere el artículo 334 superior, relacionados con la intervención del Estado dirigido a *mejorar la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo*, en un marco de desarrollo sostenible que permea todo el desarrollo económico de la Nación.

- ✚ Para el desarrollo de esta actividad productiva, de acuerdo con el artículo 13 de la ley, se declara de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases, lo cual le permite la intervención del territorio mediante mecanismos como la servidumbre de carácter legal y la expropiación administrativa, facilitando el ejercicio de la actividad, pero trae consigo una responsabilidad mayúscula en la intervención del territorio, no solo por los instrumentos legales que la conforman, sino por la capacidad que tiene para intervenir, social y económicamente, en los municipios o departamentos en donde se desarrollará la actividad.

En efecto, de tal intervención dependerá la convivencia del proyecto minero con el entorno social, escenario en el cual se hace vital la intervención del Estado para que la política pública articule desde el inicio las relaciones y reciprocidades que tienen que surtir para la ejecución armónica e integral de un proyecto minero que redunde en beneficio para los habitantes de los territorios en donde se desarrollará.

- ✚ Es precisamente en el marco de esa integralidad que el artículo 38 de la misma ley establece:

"Ordenamiento Territorial. En la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el presente Código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería".





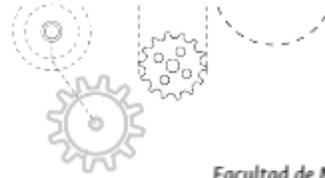
De esta manera, resulta mandatorio que en los instrumentos de planeación local se incorpore el componente minero, lo que permitirá una mejor planeación y articulación de la Nación con el territorio, y determinación de factores que pueden incidir en el desarrollo local, a los cuales se vincule la industria extractiva como tal, bien sea a través de buenas prácticas exigibles, voluntarias o la vinculación a planes de gestión social, como se verá más adelante. Al respecto, es pertinente tener en cuenta desde este momento la normatividad sobre ordenamiento territorial y particularmente instrumentos gubernamentales como las Guías para la Incorporación de la Dimensión Minero Energética en los Planes de Ordenamiento Territorial de la UPME (UPME, 2019) que se erigen como instrumentos útiles para los entes territoriales, y las autoridades administradoras de los recursos naturales no renovables, para orientar su actuar en todas las fases de estructuración de los instrumentos de planeación territorial y hacer armónicos los intereses del sector con los de los gobiernos locales y sus comunidades.

Por lo anterior, los instrumentos de planeación de los entes territoriales se cobran relevancia para el conocimiento del territorio tanto por autoridades como por particulares y comprenderá además las necesidades propias de su entorno que habrá que consultar para efectos del desarrollo armónico de la actividad minera.

- ✚ Por otro lado, y al margen del régimen propio de regalías que se causan por la extracción de recursos naturales no renovables (Art. 360 de la CP), y de las cuales participan las entidades territoriales de conformidad con la Ley 1530 de 2012, en la actualidad existen títulos mineros que, con independencia de su régimen, pueden establecer contraprestaciones adicionales a la simple regalía en beneficio de los municipios de la zona de influencia del respectivo proyecto, al respecto la legislación del 2001 se ocupó de estas situaciones para reforzar el derecho adquirido de dichos entes territoriales al contemplar, en el Artículo 46:

“Normatividad del contrato. Al contrato de concesión le serán aplicables durante el término de su ejecución y durante sus prórrogas, las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento, sin excepción o salvedad alguna. Si dichas leyes fueren modificadas o adicionadas con posterioridad, al concesionario le serán aplicables estas últimas en cuanto amplíen, confirmen o mejoren sus prerrogativas exceptuando aquellas que prevean modificaciones de las contraprestaciones económicas previstas en favor del Estado o de las de Entidades Territoriales.”





Así los beneficios para los entes territoriales pueden provenir tanto de fuente legal, como ocurre en el caso de las regalías, como de fuente contractual; lo cual requiere conocimiento exhaustivo del ente territorial sobre las actividades que se realizan en su territorio, así como una carga para la industria y para la autoridad minera en la gestión de conocimiento que deben propiciar para permitir su seguimiento y garantizar transparencia en su administración.

En el caso de las rentas de los municipios que se generan con ocasión de actividades mineras que se encuentran a su vez en territorios de grupos étnicos, por disposición del artículo 129 de la ley, existe destinación específica con cargo a dichos recursos para que, en reconocimiento de los territorios aborígenes, los entes territoriales inviertan los recursos, en obras y servicios que beneficien de forma exclusiva en estas comunidades y grupos aborígenes asentados

- ✚ En relación con los Grupos étnicos, como comunidades indígenas o afro descendientes, la legislación ocupa un capítulo para establecer las pautas de desarrollo de actividades mineras en estos territorios, partiendo por garantizar el respeto a su diversidad cultural, social y económica de aquellas comunidades que ocupan áreas de interés minero y, en el marco de ese respeto, confiere ciertas prerrogativas para el ejercicio de la actividad minera en sus territorios.

Dichas prerrogativas se orientan a la posibilidad de declaratoria de una zona minera en favor del grupo étnico cuya extensión dependerá del territorio respectivo, lo cual no constituye una autorización del Estado para la explotación de recursos naturales no renovables, pero faculta al grupo étnico para ejercer un derecho de prelación frente a solicitudes mineras de particulares existentes en el área de la respectiva comunidad. Derecho de prelación que tiene objeto excluir el interés del particular para hacer primar o privilegiar la posición de la comunidad de cara al desarrollo de proyectos mineros que redunden en beneficio del grupo étnico.

Esta priorización de los intereses de los grupos étnicos resulta una excepción al principio bajo el cual se otorgan concesiones mineras en el país, dando prioridad y prevalencia a los mismos para la explotación del recurso mineral yacente en sus territorios, como fuente de ingresos y desarrollo de la misma comunidad; señalando en todo caso que, de no ejercerse tal derecho de prelación, existe obligación legal para la industria de vincular mano de obra de la comunidad de que se trate.

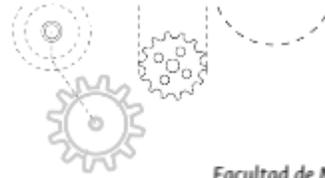


El marco normativo que regula lo anterior, se encuentra contenido en los siguientes artículos 121 a 133 de la Ley 685 de 2001.

- Finalmente, la legislación minera se ocupa de aspectos sociales de la minería en el capítulo XXIV del título sexto, para hacer referencia a los tipos de proyectos mineros que pueden desarrollarse a partir de los estudios geológico-mineros ejecutados por el Estado en el marco del análisis de las solicitudes de declaratoria y delimitación de Áreas de Reserva Especial (Art. 31), los cuales tienen una connotación importante de cara a la intervención que debe hacer el Estado, bien sea para llevar a cabo el proyecto minero con la comunidad, o para garantizar la reconversión de la actividad económica mediante una actividad proactiva de capacitación de todo el aparato estatal, para la estabilización de la zona de que se trate y fuente de desarrollo local endógeno, tal como lo determina el artículo 248.

Artículo 248. *Proyectos Mineros Especiales. El Gobierno Nacional, con base en los resultados de los estudios geológico-mineros de que trata el artículo 31 de este Código, a través de las entidades estatales adscritas o vinculadas al sector de Minas y Energía, organizará dentro de las zonas que hubieren sido declaradas reservas especiales, proyectos mineros orientados al aprovechamiento racional de los recursos mineros allí existentes, los cuales podrán ser de dos clases:*





Proyectos de minería especial

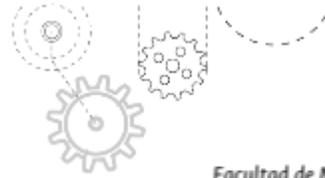
Son proyectos mineros comunitarios que por sus características geológico-mineras posibilitan un aprovechamiento de corto, mediano y largo plazo. En estos casos, el Estado intervendrá, a través de la entidad estatal competente, en la capacitación, fomento, transferencia de tecnología, manejo ambiental, estructuración, desarrollo del proyecto minero y desarrollo empresarial de los mineros informales ya legalizados, de las empresas de economía solidaria y de las asociaciones comunitarias de mineros que allí laboren; en la asesoría de alianzas estratégicas, consorcios o compañías con el sector privado para las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, transformación y comercialización de los minerales existentes.

Proyectos de reconversión

Son proyectos en los cuales, dadas las características geológico-mineras y la problemática económica, social y ambiental, no es posible llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero. Estos proyectos se orientarán en el mediano plazo a la reconversión laboral de los mineros y a la readecuación ambiental y social de las áreas de influencia de las explotaciones. La acción del Gobierno estará orientada a la capacitación de nuevas actividades económicas, o complementarias a la actividad minera, a su financiación y al manejo social. Todas las acciones a que se refiere el numeral 1º anterior, se desarrollarán mediante contratos especiales de concesión, cuyos términos y características serán señaladas por el Gobierno.

Dichas acciones, igualmente, se podrán ejecutar a través de los departamentos y municipios si así lo dispone el Gobierno, con la provisión de los correspondientes recursos.





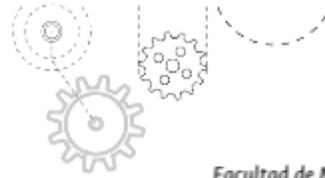
Adicionalmente, la misma ley establece las líneas de acción que seguirá el Gobierno Nacional para el desarrollo de estos proyectos, lineamientos que denominó como “desarrollo comunitario”, así:

Artículo 249 *Los desarrollos comunitarios, como parte de los planes específicos de desarrollo y de los proyectos mineros especiales, el Gobierno, a través de organismos estatales adscritos o vinculados del sector de Minas y Energía, o a través de los departamentos y municipios, deberá adelantar las siguientes acciones en relación con la exploración y explotación de minas:*

Tabla 1. Acciones en pro del desarrollo comunitario con influencia de proyectos mineros

A	<i>Promover la legalización, organización y capacitación de empresarios mineros de la región o localidad en asociaciones comunitarias o cooperativas de explotación y beneficio de minerales</i>
B	<i>Asesorarlos en los estudios técnicos, económicos y legales que fueren necesarios para la exploración, la racional explotación, el beneficio y el aprovechamiento de los recursos mineros dentro de los planes de desarrollo comunitario;</i>
C	<i>Otorgar dentro de las zonas reservadas especiales, a los mineros asociados o cooperados, contratos de concesión bajo condiciones especiales. Estas concesiones podrán otorgarse a las cooperativas o asociaciones o, en forma individual, a los mineros vinculados a los planes comunitarios.</i>





- Por último, la ley se ocupa de establecer un principio de beneficio para los bienes nacionales y la mano de obra, sin que implique como tal desarrollo colectivo comunitario pero que es importante tener en cuenta para desde el punto de vista de los territorios, máxime cuando la aplicabilidad de la norma es reducida en lo que corresponde a mano de obra regional.

Al respecto, celebrado el contrato de concesión se establece que los titulares preferirán el recurso humano nacional (Art. 251 y 253) que resulte calificado, así como la adquisición de bienes y servicios de la industria nacional (Art. 252), puntualizando que en los trabajos mineros y ambientales del concesionario de minas la autoridad minera, oídos los interesados, señalará los porcentajes mínimos de trabajadores oriundos de la respectiva región y domiciliados en el área de influencia de los proyectos que deberán ser contratados. Periódicamente estos porcentajes serán revisables.

1.3. Leyes de Ordenamiento territorial

La consagración constitucional de la autonomía de las entidades territoriales desde 1991, produjo la necesidad de establecer parámetros legales para afianzar la descentralización con un modelo de gobierno local que facilite el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

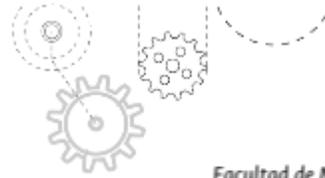
Esta necesidad se materializó en la adopción de legislación mediante la cual se incorporaron a la planeación territorial, mecanismos necesarios de ordenamiento del territorio municipal y distrital con el objeto de complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante la definición de estrategias territoriales; diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión y actuación; y definición de programas y proyectos (Art. 6 de la Ley 388 de 1997).

1.3.1. Ley 388 de 1997

De esta manera, en esta ley se contemplaron como objetivos del desarrollo territorial, los siguientes de relevancia para el ejercicio de actividades productivas:

- a) *Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la*





que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

- b) El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
- c) Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por
- d) Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
- e) Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

En todo caso, el ordenamiento del territorio municipal se efectuaría tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; atendiendo a las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporando instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

Con base en lo anterior, la legislación adopta los instrumentos de ordenamiento territorial así:

1.3.2. Planes de Ordenamiento Territorial

Es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal y se encuentra definido en el artículo 9° como el “conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y



normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.

Teniendo en cuenta la población de cobertura existe una subdivisión dentro de los mismos planes, los cuales se denominaron:

a) Planes de ordenamiento territorial:

Elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.

b) Planes básicos de ordenamiento territorial:

Elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.

c) Esquemas de ordenamiento territorial:

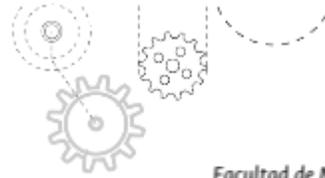
Elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Para su estructuración, elaboración y adopción, las entidades territoriales deberán tener en cuenta los determinantes establecidos en el artículo 10° de la norma, destacando los siguientes;

✚ *Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*

- a. Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;
- b. Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en



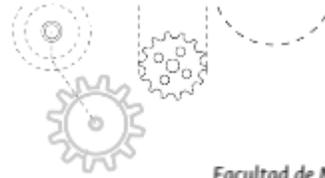


cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

- c. Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;
- d. Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

- ✚ *Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.*
- ✚ *El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.*
- ✚ *Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley.*





No obstante, en materia de recursos mineros, ha de resaltarse lo previsto en el artículo 38 de la Ley 685 de 2001, que contempla que, en la elaboración, ajustes o modificaciones y ejecución de dichos planes, deberá incorporarse el componente minero, lo que permite articular los intereses del Estado como propietario del subsuelo y los minerales yacientes en el suelo, y el desarrollo del territorio receptor de las actividades mineras, para lo cual se recomienda tener en cuenta las Guías para la Incorporación de la Dimensión Minero Energética en los Planes de Ordenamiento Territorial de la UPME (UPME, 2019)

Con base en lo expuesto se tiene que un Plan de Ordenamiento Territorial, en cualquiera de sus modalidades, deberá contener:



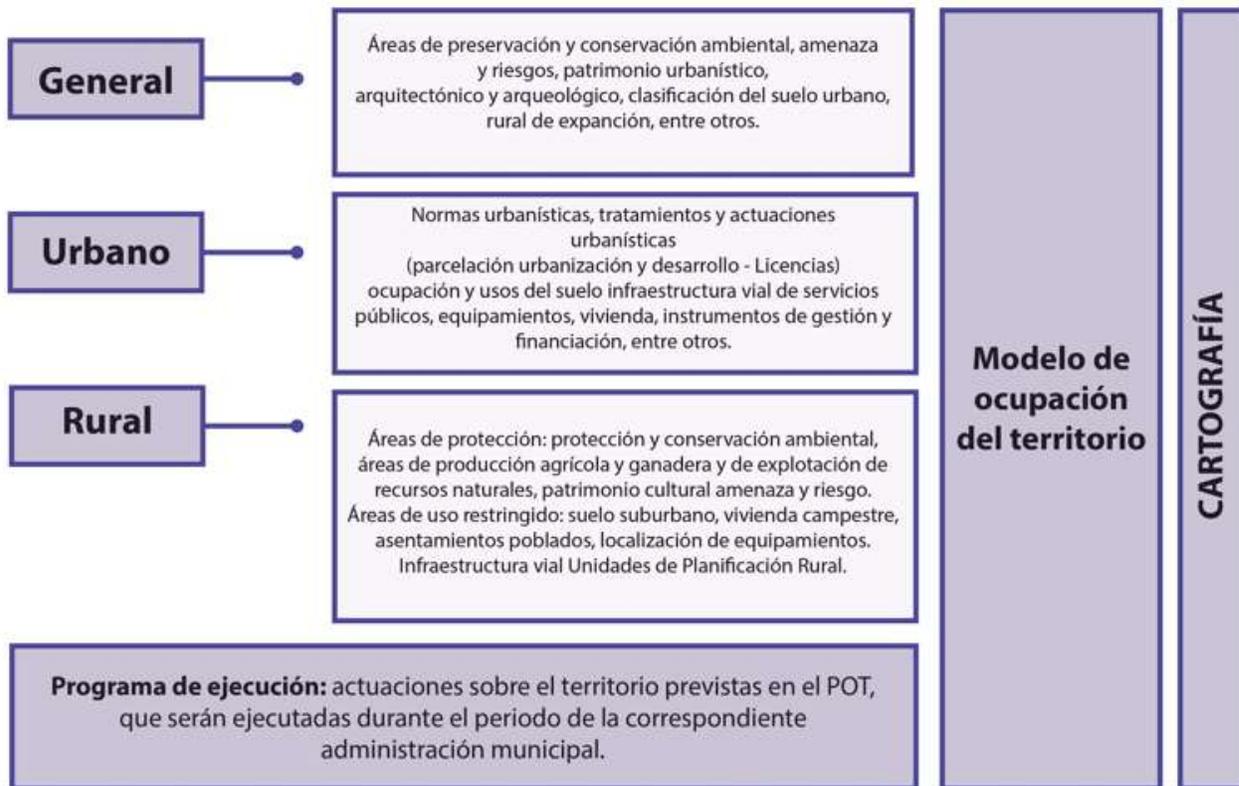
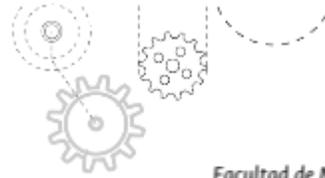


Figura 2. Contenido del POT. Elaboración propia a partir de (CCB, 2019)

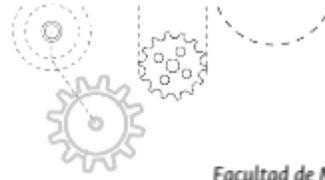
1.3.3. Ley 1454 de 2011 y Ley 1962 de 2019

Estas leyes orgánicas adicionaron la Ley 388 de 1997, cuyo contenido más relevante consiste en la promoción de la integración territorial para generar mayor competitividad e inversión estratégica de los recursos públicos, reforzando la participación ciudadana y defendiendo la unidad nacional, a la vez que mantiene la integralidad y autonomía territorial, facilitando el crecimiento socioeconómico equitativo en lo local, entre otros aspectos.

Estas normas introducen una finalidad al ordenamiento minero que se dirige a:

“(...) promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento





territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.” (Art. 2º)

Dicha finalidad es el punto de partida para establecer un catálogo de principios que se deben armonizar con la ejecución de los planes de ordenamiento territorial, contemplando dentro de sus principios el de la regionalización en busca de obtener eficiencias administrativas, económicas y de gestión, el cual viene a ser desarrollado en detalle en la Ley 1962 de 2019.

En efecto, se determina que el Estado colombiano desarrollará sus funciones utilizando la figura de las Regiones para planificar, organizar, y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios.

De esta manera, el ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (RET) como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidad Territorial (RET), se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer; el desarrollo nacional.

Para su determinación define un hecho generador denominado “hecho regional”, en los siguientes términos:

“Es un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región. Los hechos regionales son declarados por la respectiva Junta Directiva de las (sic) Región Administrativa y de planificación. (RAP), o la Junta Regional de las Regiones como Entidad Territorial (RET)” (Art.3º)

De esta manera se entiende por RAP (Región Administrativa y de Planificación) como una especie de liga o alianza establecida entre departamentos para





conseguir objetivos de desarrollo común: explotar racionalmente sus recursos naturales compartidos, generar proyectos de desarrollo en áreas específicas y establecer, entre otras opciones, negocios a partir de la construcción de infraestructura en común, que una vez alcancen un grado de maduración podrían migrar constituirse en entidades territoriales. Figuras que serán de utilidad para la determinación e implementación de políticas públicas en sector minero

1.3.4. Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (Decreto- Ley 893 de 2017)

Con ocasión de la suscripción del Acuerdo Final de paz en el año 2016, y la incorporación a la Constitución Política del Acto Legislativo 01 del mismo año, se facultó al presidente de la República para adoptar mediante decretos ley los mecanismos para la implementación de dicho acuerdo.

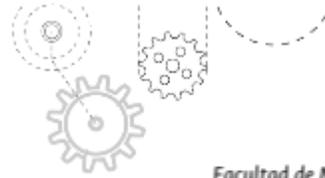
De conformidad con lo previsto en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final, la transformación estructural del campo deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios:

- i) Los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas.
- ii) El grado de afectación derivado del conflicto.
- iii) La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.
- iv) La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas, para lo cual estableció los PDET como mecanismo de ejecución de esas zonas priorizadas.

En el acuerdo final se exige que para cumplir los objetivos de los PDET es necesario elaborar, de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, que sea concertado con autoridades locales y comunidades, y que contemple tanto el enfoque territorial de las comunidades, como un diagnóstico objetivo de necesidades y acciones en el territorio. También debe tener metas claras y precisas para su propósito.

De esta manera, los PDET tienen una vocación participativa, en la que concurren las comunidades, las autoridades de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. Para ello, se establecen instancias en los distintos niveles territoriales con el fin de garantizar la participación ciudadana y el acompañamiento de los órganos de control en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.





Bajo estas premisas se crean los PEDET como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Así las cosas, cada PEDET tendrá por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluri-étnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, las comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

De esta manera el contenido de los PEDET se funda en los siguientes pilares:



Figura 3. Pilares de los PEDET. Fuente: Colombia Renace - Postconflicto

En este escenario, la actividad extractiva se vincula como determinante para su conformación cuando haga parte de la caracterización de las comunidades desde el punto de vista de su actividad productiva y económica en el marco de las normas de ordenamiento territorial.



1.4. Planes de desarrollo nacional 2011-2022

En relación con la incidencia que pueda tener en el desarrollo local en donde se adelantan actividades extractivas, se pueden extraer los siguientes asuntos, siendo la producción normativa más relevante de cara a la planificación de políticas públicas la expedida para el año 2015, en materia minera, como quiera que no tiene mayor desarrollo en materia de hidrocarburos que sea relevante para nuestra temática.

1.4.1. Ley 1450 de 2011

“Prosperidad para todos”



Este Plan Nacional de Desarrollo, además de reprimir la problemática de la extracción ilícita de minerales que afecta las micro economías locales (Art. 106), ordenó al sector minero a adoptar un Plan Nacional de Ordenamiento Minero en el cual tuviera en cuenta las políticas, normas determinantes y directrices en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, que la postre adoptaría la Unidad de Planeación Minero Energética mediante la Resolución 256 de 2014, del que se hablará más adelante.

Finalmente, se establece una obligatoriedad del suministro de información entre entidades públicas (Art. 227), con independencia de su nivel, respecto de la información que generen, obtengan, adquieran o controlen y administren, en cumplimiento y ejercicio de su objeto misional, lo cual refuerza el deber de las entidades del orden nacional en la entrega de información a los gobiernos locales para la adopción de políticas de ordenamiento y articulación con el sector minero.

1.4.2. Ley 1753 de 2015

“Todos por un nuevo país”



Para el año 2015 se elevó a rango legal la distinción de los tipos de minería que abarcaría (Art. 21):

- Minería de subsistencia
- Pequeña minería
- Mediana minería



- Gran minería

Lo anterior, con el fin de que el Gobierno Nacional estableciera los criterios de diferenciación de las actividades mineras y así mismo adecuara su política pública a dicho esquema diferencial.

En este sentido, el Gobierno expidió el Decreto 1666 de 2016 estableciendo como criterios diferenciadores la extensión del área otorgada, el método de extracción, y el volumen de producción anual y el tipo de mineral, dependiendo de la etapa de ejecución en que se encontraran, a saber:

Para los títulos que se encuentren en exploración y construcción y montaje

Tabla 2. Clasificación para etapas de Exploración y Construcción y Montaje. Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1666 de 2016

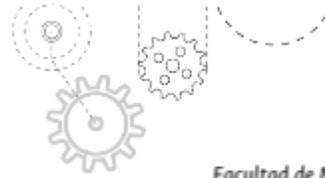
CLASIFICACIÓN	Nº HECTÁREAS
Pequeña	Menor o igual a 150
Mediana	Mayor a 150 pero menor o igual a 5.000
Grande	Mayor a 5.000 pero menor o igual a 10.000

Para los títulos que se encuentren en explotación y cuenten con Plan de Trabajo y Obra aprobado, o documento técnico equivalente

Tabla 3. Clasificación para la etapa de explotación. Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1666 de 2016

MINERAL	PEQUEÑA		MEDIANA		GRAN	
	Subterránea	Cielo Abierto	Subterránea	Cielo Abierto	Subterránea	Cielo Abierto
Carbón (Ton/año)	Hasta 60.000	Hasta 45.000	> 60.000 hasta 650.000	> 45.000 hasta 850.000	> 650.000	> 850.000
Materiales de construcción (M3/año)	N/A	Hasta 30.000	N/A	>30.000 hasta 350.000	N/A	> 350.000





MINERAL	PEQUEÑA		MEDIANA		GRAN	
	Subterránea	Cielo Abierto	Subterránea	Cielo Abierto	Subterránea	Cielo Abierto
Metálicos (Ton/año)	Hasta 25.000	Hasta 50.000	>25.000 hasta 400.000	>50.000 hasta 750.000	>400.000	> 750.000
No Metálicos (Ton/año)	Hasta 20.000	Hasta 50.000	>20.000 hasta 300.000	>50.000 hasta 1.050.000	>300.000	>1.050.000
Metales Preciosos (oro, plata y platino) (Ton/año) o (M3/año)	Hasta 15.000 Ton/año	Hasta 250.000 m3/año	> 15.000 hasta 300.000 Ton/año	> 250.000 hasta 1.300.000 m3/año	> 300.000 Ton/año	> 1.300.000 m3/año
Piedras preciosas y semipreciosas (Ton/año)	Hasta 20.000	N/A	>20.000 Hasta 50.000	N/A	>50.000	N/A

Minería de subsistencia

Se define por el Decreto 1666 de 2016 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, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque” y la determinación de su límite de volúmenes de producción se encuentra diferida al Ministerio de Minas, cartera que los adoptó mediante Resolución 4 0103 de 2017 de acuerdo al tipo de mineral, así:



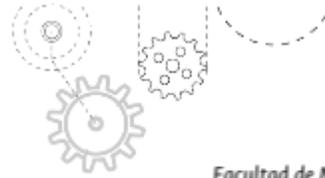


Tabla 4. Descripción minería de subsistencia. Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1666 de 2016

MINERAL Y/O MATERIALES		VALOR PROMEDIO MENSUAL	VALOR MÁXIMO DE PRODUCCION ANUAL
Metales Preciosos (Oro, Plata, Platino)		35 Gramos (g)	420 Gramos (g)
Arenas y gravas de río (destinados a la industria de la construcción)		120 metros cúbicos (m3)	1440 metros cúbicos (m3)
Arcillas		80 toneladas (ton)	960 toneladas (ton)
Piedras Preciosas	Esmeraldas	50 quilates	600 quilates
	Morrallas	1000 quilates	12000 quilates
Piedras Semipreciosas		1000 quilates	12000 quilates

Esta nueva clasificación de la minería, es un determinante para la adopción de políticas públicas, o generar desarrollos normativos sobre la materia.

Por otra parte, **se configuraron mecanismos para el trabajo** bajo el amparo de un título minero en caso de la pequeña minería, retomando lo ya reglado en la Ley 1658 de 2013, ley que, en materia de explotación aurífera, introdujo nuevas alternativas e **incentivos** para la formalización de la minería de pequeña escala del país, tales como el otorgamiento de créditos blandos y programas de financiamiento para facilitar el acceso a recursos financieros y de cofinanciación de proyectos para el pequeño minero. También con el propósito de incrementar la seguridad, productividad y sostenibilidad de los mineros de pequeña escala del oro, se crea el denominado subcontrato de Formalización Minera retomado por la ley 1753 (Art. 19) y la devolución de áreas para la formalización minera.

Así mismo, esta ley consagró el régimen exceptivo al régimen de contratación minera, contemplando la posibilidad de que Estado reservara áreas estratégicas mineras (Art.20) donde se ubicaran minerales estratégicos, con el fin de entregar las áreas en concesión, mediante procedimientos de selección objetiva, en los cuales el Estado establecerá los requisitos mínimos de participación, los factores



de calificación, las obligaciones especiales del concesionario y podrá establecer las contraprestaciones económicas mínimas adicionales a las regalías; que incluso podrían orientarse a beneficiar las áreas de influencia del respectivo proyecto minero.

Adicionalmente, se determinó que, en los contratos de concesión a partir de la entrada en vigencia de la ley, esto es, junio 9 de 2015, se deber incluir la obligación del concesionario de elaborar y **ejecutar Planes de Gestión Social** que contengan los programas, proyectos y actividades que serán determinados por la autoridad minera de acuerdo a la escala de producción y capacidad técnica y económica de los titulares, obligación que por ser de orden contractual, se sujeta a los rigorismos de la fiscalización y el seguimiento y control que adelanta la autoridad minera nacional.

Sobre el particular, la autoridad minera adoptó las resoluciones 318 de 2018, modificada por la resolución 406 de 2019, las cuales adoptan el alcance y contenido de los planes de gestión social a desarrollar en las áreas de influencia de los proyectos mineros, y sobre las que se hablará en el acápite de políticas públicas.

Pacto por
Colombia
Pacto por
la Equidad

1.4.3.Ley 1955 de 2019

“Pacto por Colombia”

Dentro de las bases de este plan de desarrollo se establece como componente del Pacto por la Equidad. El pacto IX referido al “Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.”

Pacto que contempla estrategias para su desarrollo, relacionadas con:

- a) Modelos de Relacionamiento con el territorio
- b) Fortalecimiento de Formalización y fomento minero, mediante la creación de una institución o agencia para tal fin, que facilite la comercialización de minerales y de valor agregado a los bienes y servicios relacionados con la actividad minera.
- c) Fortalecimiento de instrumentos de control ambiental de acuerdo con cada actividad y procesos de formalización.





- d) Fortalecimiento de cierres mineros para garantizar generación de nuevas alternativas productivas.

A pesar de concebirse en su origen como estrategia, los modelos de relacionamiento con el territorio mediante los cuales se consolidaría el sector minero-energético como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles, lo cierto es que dentro del texto legal no se abordaron estos modelos ni se imparten directrices para el cuatrienio, lo cual permite inferir que se deja su definición a la política pública, la jurisprudencia sobre el particular y/o a la iniciativa legislativa para que mediante ley orgánica se articulen los intereses de la nación y la autonomía de las entidades territoriales.

Por lo anterior, se observa que el vigente plan de desarrollo se concentró en establecer instrumentos ambientales para la formalización minera (Art. 22), fortalecer los mecanismos de seguimiento y control a las actividades mineras (Art. 32 y 227), establecer requisitos diferenciales para el contrato de concesión minera (Art. 326), y definir un incremento esperable del porcentaje de regalías en los títulos de propiedad privada (Art. 330), lo cual repercutirá en beneficios de orden económico para los entes territoriales donde se ubiquen dichos proyectos.

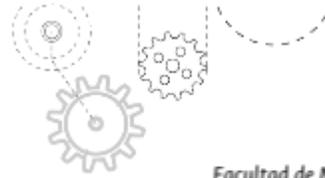
1.5. Regulación de obras por impuestos y obras por regalías

Derivado del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, surgió con la Ley 1819 de 2016 una reforma tributaria estructural, que estableció incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socio-económica en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).

Con dicha ley se introdujo el concepto compensatorio de obras por impuestos, como un mecanismo Gobierno Nacional, mediante el cual las empresas tienen la posibilidad de pagar hasta el 50% de su impuesto de renta, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza; o realizar la obra como descuento de la inversión y aplicarlo como pago efectivo del impuesto sobre la renta y complementarios.

Al respecto, el Decreto 2469 de 2018. art. 1, señaló que lo dispuesto allí aplica a todas las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario, cuyos ingresos brutos sean iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos diez (33.610) Unidad de Valor Tributario -UVT, que opten por el





mecanismo de pago -Obras por Impuestos- en los diferentes municipios definidos como Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado -ZOMAC. (...)

Este mecanismo que trae consigo una oportunidad para las comunidades, que habitan las zonas priorizadas con ocasión del acuerdo de paz, de recibir los proyectos prioritarios para sus municipios en lo referente a,



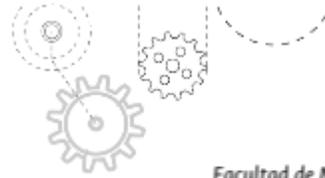
Figura 4. Enfoques Prioritarios para proyectos en ZOMAC. Fuente: Elaboración propia a partir del decreto 2469 de 2018.

A pesar de que en su origen se excluyó a la industria del sector extractivo, entendido como empresas que desarrollan labores de explotación de minería e hidrocarburos, con el Decreto Ley 883 de 2017 se estableció una modificación a la ley para contemplar que:

Las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minerales y de hidrocarburos, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria por concesión legalmente otorgada, podrán acogerse al mecanismo de pago previsto en este artículo, para lo cual deberán cumplir con todos los requisitos legales y reglamentarios establecidos. Para tal efecto, se dará prioridad a los proyectos que hayan de ejecutarse en los municipios ubicados en la ZOMAC que coincidan con aquellos en donde se desarrollen planes de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET

En la actualidad el sector extractivo se encuentra fuertemente vinculado al mecanismo, lo cual redundo en el beneficio y el desarrollo de las comunidades receptoras de las obras, generando durante los dos años de implementación del mecanismo, la vinculación de 62 empresas para ejecutar 65 proyectos sociales, con una inversión cercana a los quinientos mil millones de pesos (Gov. Nacional, 2019).





Por su parte, el mecanismo de “**Obras por Regalías**”, es una figura incorporada recientemente en la Ley 1942 de 2018 con el fin de promover la inversión y desarrollo de las entidades territoriales productoras, mediante el cual se faculta a éstas para acordar de forma voluntaria con personas jurídicas que adelanten actividades de explotación de recursos naturales no renovables y que formulen proyectos de inversión como parte de pago de las regalías, con la destinación propia del Sistema General de regalías pero priorizando proyectos de infraestructura en servicios públicos, vías terciarias proyectos agrícolas y productivos.

Esta novedosa figura se convierte en una estrategia para el desarrollo de las entidades territoriales, fomentando la responsabilidad social empresarial de las personas jurídicas que desarrollan actividades de explotación de recursos naturales no renovables, independientemente de su ubicación geográfica, mediante una inversión socialmente responsable y con participación de las comunidades beneficiarias de la ejecución de proyectos de inversión que contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida social, económico y ambiental de las jurisdicciones en las que desarrollan estas actividades y habilitando, en consecuencia, un adecuado equilibrio entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales y el impacto de sus acciones en las comunidades.

A la fecha de la presente investigación se encuentra pendiente su reglamentación por parte el Gobierno Nacional, siendo una figura inexplorada en su aplicación.

1.6. Precedentes jurisprudenciales que marcan la tendencia de la actividad extractiva del orden nacional hacia el desarrollo territorial como receptores de las actividades extractivas

En la última década, el sector extractivo ha sido protagonista en la agenda de tribunales administrativos y altas cortes, haciéndose acreedor a una pluralidad de decisiones judiciales de orden constitucional, que han terminado complementando la legislación del sector y/o supliéndola, en ausencia de la adopción de nuevas normas que se adapten a la realidad del mismo.

Al respecto, las decisiones judiciales de impacto se encuentran dos líneas jurisprudenciales para el análisis de los precedentes jurisprudenciales, a saber:



Tabla 5. Líneas jurisprudenciales para las decisiones judiciales de impacto.

A	<i>Línea jurisprudencial sobre la tensión entre el concepto de unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales para el desarrollo de la actividad minera.</i>
B	<i>Línea jurisprudencial sobre el derecho de participación ciudadana entorno a la implementación de políticas públicas y ejecución de proyectos en el sector extractivo</i>

1.6.1. Línea jurisprudencial sobre la tensión entre el concepto de unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales para el desarrollo de la actividad minera.

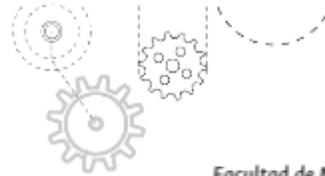
Esta línea aporta elementos de raigambre constitucional que rescata la Corte y que, a pesar de referirse a normas de carácter minero, hoy hacen parte del ADN de las políticas públicas sectoriales, mediante el reconocimiento del rol de las entidades territoriales en el desarrollo de los proyectos extractivos.

Bajo esta línea jurisprudencial, se destaca la importancia de las sentencias C-395 de 2002 C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-273 de 2016, emitidas por la Corte Constitucional, las cuales brindan interpretaciones y mecanismos idóneos para abordar la tensión entre el principio de Estado Unitario y el de autonomía territorial.

Así ocurrió con las primeras tres sentencias, las cuales definen el alcance constitucional de la prohibición contenida en el artículo 37 del Código de Minas que establecía lo siguiente:

“Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición





comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo".

Al respecto, en un primer momento la Corte en la sentencia C-395 de 2002, analiza la tensión entre el principio de Estado Unitario y Autonomía de las entidades territoriales bajo un concepto constitucional de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 360 de la Constitución Política.

En dicha sentencia, si bien la corte reconoce que existe una distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales que se ha confiado al legislador, por lo cual se han establecido unas reglas mínimas de articulación, resalta que en ocasiones dichas reglas otorgan primacía al nivel central, al paso que otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales.

En esta oportunidad, la Corte exaltó que la intervención de la ley en este asunto, se produce con el objetivo de racionalizar la economía con el fin de brindar a nivel nacional y territorial sostenibilidad fiscal, mejorar las condiciones de vida de los asociados y distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo y la preservación del ambiente sano. (Art. 360 y 361 CP)

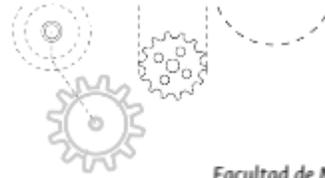
Entendiendo la sostenibilidad fiscal como un instrumento para alcanzar la meta progresiva de los objetivos del Estado social de derecho, en el que el gasto público social será prioritario.

En consecuencia, y sin perjuicio de las facultades del legislador para regular la materia, la Corte concluyó que en el marco que la Constitución ha previsto para la explotación de los recursos naturales, cabe que el legislador, al resolver para el caso concreto la tensión entre los principios unitario y autonómico, dé prelación al primero, en razón a los objetivos de interés público, plasmados en el mismo ordenamiento Superior, que están presentes en la actividad minera, con fundamento en lo cual declara la exequibilidad de la norma.

Esta posición de primacía del concepto de Estado Unitario vino a cambiar sustancialmente con la sentencia C-123 de 2014 y las que le siguieron, que a propósito del examen de constitucionalidad de la misma norma, aborda la tensión nuevamente de dicho concepto con el de autonomía de las entidades territoriales, considerando:

- Que la ley no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que determine, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio.





- Que la interpretación de alguno de estos principios no puede vaciar de contenido, al punto de anular, el principio contrapuesto. Esta solución lejos estaría de la exigencia de lectura sistemática que conlleve a una interpretación armónica de las disposiciones constitucionales
- Que una lectura del artículo 37 del Código de Minas que excluya de forma absoluta la participación de los municipios y distritos en la decisión sobre si en su territorio se realiza o no una exploración o explotación minera, resulta contraria al contenido del principio de autonomía territorial –artículo 288 de la Constitución-, específicamente, a la garantía de gobernarse por autoridades propias –artículo 287, numeral 1º- y a la función de los concejos consistente en reglamentar los usos del suelo en el municipio –artículo 313, numeral 7º

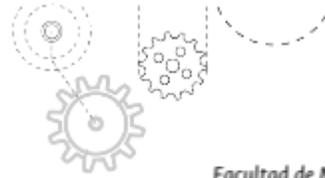
Esta sentencia pone de presente la necesidad de contar con una regulación derivada del artículo 288 constitucional, para materializar los principios de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad contenidos la Constitución Política, que asegure la adecuada realización del principio de autonomía territorial, contenido constitucional que, precisamente, es el que busca protegerse en el caso que estudia la Corte, razón por la cual, antes de declarar la constitucionalidad condicionada de la norma establece lo siguiente:

Una adecuada protección de los contenidos principales en tensión deberá permitir la participación de los municipios en la determinación de aspectos como:

- i) los fines que la exclusión de la actividad de exploración y explotación minera en determinadas áreas del territorio busque alcanzar.
- ii) Las causas y condiciones que determinan que un área del territorio se declare como zona excluida de esta actividad.
- iii) La forma en que cada uno de los niveles competenciales participen en el proceso de creación normativa.
- iv) Las funciones específicas que uno y otro nivel tendrá en ejercicio de dicha competencia; y v) los parámetros que deban cumplir los procedimientos que se creen para declarar una zona excluida de la actividad minera.

Con base en lo anterior, la Corte decide declarar condicionalmente exequible el artículo 37, en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.





En el mismo sentido, en la sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016, la Corte Constitucional incorpora los postulados de la sentencia C-123 de 2014 para resolver la tensión entre Estado Unitario y autonomía de las entidades territoriales, considerando la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, establecidos en el artículo 288 de la Constitución Política, para resolver la controversia planteada sobre la constitucionalidad de las facultades de la Autoridad Minera para la declaración y delimitación de Áreas estratégicas para desarrollar proyectos mineros bajo procesos de selección objetiva, al tenor de los artículos 108 de la Ley 1450 de 2011 y 20 de la Ley 1753 de 2015.

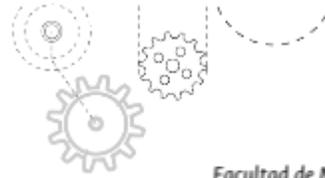
En este escenario, la Corte opta por una regla constitucional basada en la necesaria concertación de las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales, que atribuyen al Estado la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y la competencia para intervenir en las decisiones relativas a su explotación (arts. 332 y 334 superiores), así como las disposiciones sobre la participación que compete a las entidades territoriales, como integrantes del Estado, en las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales (arts. 332 y 334 referidos), la autonomía de las entidades territoriales (art. 287), el modelo constitucional de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, basado en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288), y las competencias para regular usos del suelo atribuida directamente a los municipios (arts. 311 y 313 núm. 7 y 9) y departamentos (art. 300 núm. 2).

Con base en dicha regla constitucional, declara exequibles los artículos sobre áreas estratégicas mineras incorporados por los Planes de Desarrollo Nacional en el año 2011 y 2015, bajo el entendido que:

- i) La autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad,
- ii) Si la autoridad competente definió las áreas de reserva minera con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera.
- iii) La Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial.

Por último, con la sentencia C-273 del 25 de mayo de 2016, la Corte nuevamente analiza por otros cargos la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas, retomando los fundamentos de las sentencias C-123 de 2014 y C-035 de





2016 pero en la toma de la decisión se circunscribe a un análisis formal en la adopción de su contenido bajo una ley ordinaria como lo es la Ley 685 de 2001, y estableciendo que con la prohibición contenida en el artículo 37 del Código de Minas, se afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios.

Por lo anterior, concluye que es la prohibición contenida en la norma demandada afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica, la cual constituye un mecanismo que, lejos de excluir determinadas materias del ámbito de competencia del Legislador, le atribuyen a éste la potestad para ponderar los bienes jurídicos en tensión, conforme a los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación dentro del margen de configuración que es propio de este tipo de decisiones.

En este orden de ideas, la Corte declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, reiterando la necesidad de que al interior del Congreso de la República se establezcan con claridad los criterios para superar la tensión entre los principios de estado unitario y autonomía de las entidades territoriales.

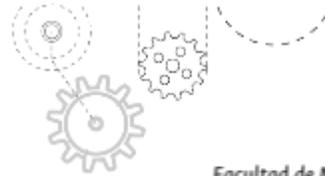
1.6.2. Línea jurisprudencial sobre el derecho de participación ciudadana entorno a la implementación de políticas públicas y ejecución de proyectos en el sector extractivo

Esta línea guarda relación directa con la anterior, pero deja en evidencia directrices, requisitos y criterios que la Corte Constitucional ha estimado tanto en el trámite de los contratos que se derivan del sector extractivo, como en la política pública en la que se resalta la participación ciudadana en todas las fases de los proyectos mineros o de hidrocarburos.

Dentro de este grupo de decisiones judiciales, se destaca la importancia de la sentencia C-389 de 2016 en relación con trámites mineros, y con ocasión de la coyuntura que atravesó el sector extractivo en materia de iniciativas territoriales y activación de mecanismos de participación ciudadana (consultas populares), orientados a la prohibición de proyectos de hidrocarburos y minería, así como las decisiones que sobre el particular adoptó la jurisdicción contencioso administrativa para su permisión, se tendrán como referentes las decisiones que dan cierre a la discusión sobre el particular, contenidas en la sentencia SU-095 de 2018 y C-053 de 2019.

En la sentencia C-389 de 2016, se analiza la constitucionalidad de los artículos del Código de Minas relacionados con el régimen ordinario para el otorgamiento de contratos de concesión minera y comunidades indígenas (Arts. 16, 53, 570 y 271 de la Ley 685 de 2001), bajo la concepción de que estas normas no prevén un





método adecuado para escoger al proponente que genere mayores beneficios y reporte menores costos a la sociedad, en términos ambientales, económicos y sociales.

Al respecto la Corte concluye que:

- a) El mecanismo actualmente establecido para la concesión de títulos mineros tiene fallas de naturaleza estructural que, por su complejidad, deben ser resueltas de manera integral por el Congreso de la República, bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional; razón por la cual exhorta al congreso a legislar sobre la materia.

Al respecto, señala que "(...) la normativa debe basarse en criterios diferenciales que respondan a los distintos tipos y escalas en que se realiza la minería, respeten el conjunto de principios a los que se hace referencia en esta providencia. Esos criterios, a manera ilustrativa, pues las decisiones finales deberán adoptarse en el foro democrático, deberán incluir

- (i) Respeto por la minería de subsistencia.*
- (ii) Normas para adecuar la pequeña minería a la protección del ambiente y las escalas mediana y grande a los estándares más altos de la industria y de los principios de responsabilidad empresarial.*
- (iii) diferenciar la actividad minera no sólo por el tamaño de sus proyectos, sino también en torno a su significado social, cultural y jurídico. Ello implica (iii.1) proteger la minería ancestral, desarrollada por comunidades étnicas y la artesanal, por la población rural; (iii.2) diferenciar entre la minería informal, que actualmente incumple con parte de las normas que regulan la minería, pero se realiza en pequeña escala y puede adecuarse en un plazo razonable al ordenamiento jurídico, de (iii.3) la minería ilegal, que incumple buena parte de tales estándares, se realiza en escalas mayores, y carece por esa razón de vocación de legalidad; y (iii.4) la minería asociada a las acciones de grupos armados al margen de la ley, frente a la que debe llegar el poder punitivo del Estado".*

- b) Mientras se dicta esta regulación, la administración deberá establecer un protocolo que garantice la idoneidad de los interesados, en materia de respeto por los derechos laborales y cumplimiento de los estándares ambientales, además de garantizar la participación libre, previa, representativa, informada y eficaz de los potenciales afectados.

Con base en lo anterior, la Corte declara exequibles las normas demandadas, bajo el entendido de que la autoridad minera deberá verificar mínimos de idoneidad laboral y ambiental, antes de entregar un título minero, en atención a





la naturaleza de la concesión solicitada, y con base en criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería, y extensión de los proyectos, así como establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana, sin perjuicio de la especial de los grupos étnicamente diferenciados.

De otra parte, uno de los grandes retos que enfrenta el sector extractivo en general es el relacionamiento con el territorio y las comunidades, y su auge más relevante se da con la realización de múltiples consultas populares que se oponen a la realización de actividades del sector minero-energético, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 que señala:

“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.

PARÁGRAFO. En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal”.

Entre los factores que se han destacado como motivadores de dichas acciones se encuentran los siguientes:

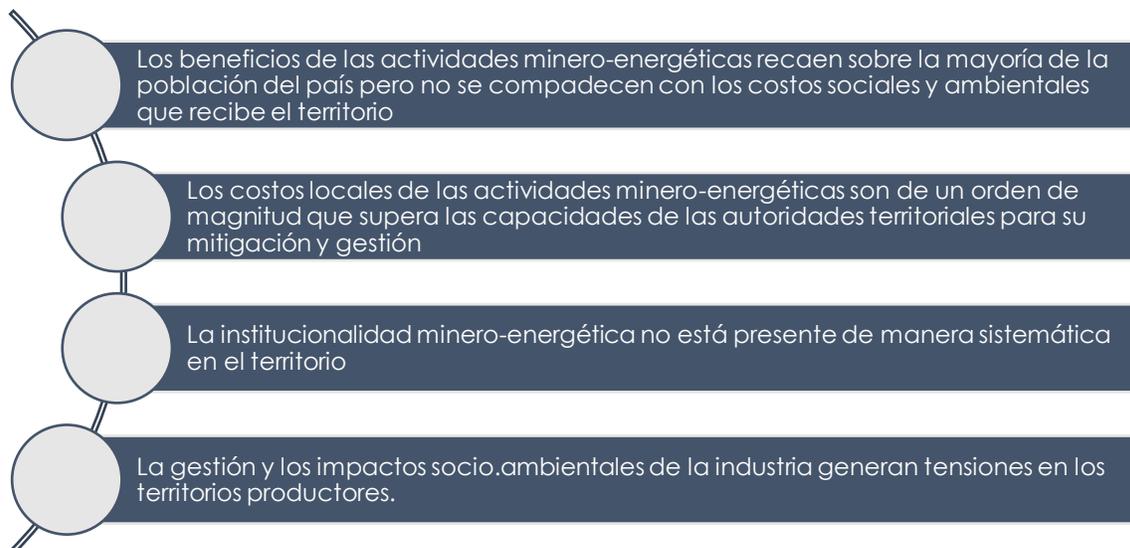
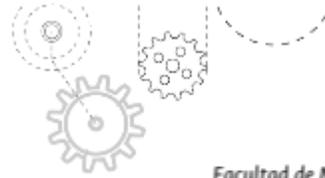


Figura 5. Motivadores de acciones. Fuente: Elaboración propia





En este mismo sentido, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han emitido las sentencias judiciales C-123/14 C-273/16, C-035 de 2016, C-389/16, y SU-095/18, las cuales establecen la necesidad de contar con un mecanismo orientado a armonizar los usos del suelo y el subsuelo para la explotación de los recursos naturales no renovables en los territorios (Corporación Excelencia por la Justicia - ACM, 2018).

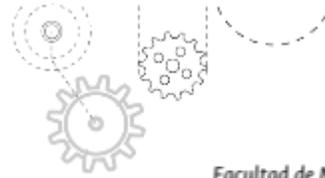
Al respecto, y luego de diferentes posiciones entre los tribunales administrativos y la corte constitucional, esta última emitió la Sentencia SU-095 de 2018, mediante la cual unifica la interpretación constitucional y se erige como precedente jurisprudencial la posición en ella contenida, a propósito de la procedencia de las consultas populares como mecanismo de participación ciudadana orientadas a prohibir el ejercicio de actividades del sector extractivo, en el caso concreto se trató de una acción de tutela interpuesta por la empresa petrolera Mansarovar Energy Ltda, en contra de la sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa, que avaló la consulta popular sobre actividades de hidrocarburos en el municipio de Cumaral, Meta.

En esta oportunidad la Corte, recogió las reglas jurisprudenciales establecidas en la Sentencia C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-389 de 2016, y haciendo análisis de ponderación nuevamente sobre la autonomía de las entidades territoriales, precisó que los municipios no tienen competencia para realizar consultas populares para impedir la realización de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, estableciendo expresamente directrices para garantizar la participación de los gobiernos locales y sus comunidades, pero sin derecho a veto, respecto de lo cual, la Sentencia SU-095 de 2018, enfatizó:

“(...) De acuerdo con los postulados constitucionales que prevén la explotación del subsuelo y los RNNR, su propiedad en cabeza del Estado y las competencias de las entidades territoriales y de la nación –gobierno nacional central- sobre el suelo, el ordenamiento territorial, el subsuelo y los RNNR, las entidades territoriales no pueden prohibir el desarrollo de actividades y operaciones para tales fines en su jurisdicción.”

En dicha sentencia se encontró un déficit de protección en virtud de que se desconoce una realidad que desde un enfoque constitucional requiere atención, toda vez que el ordenamiento jurídico colombiano no garantiza legalmente de forma específica la participación de las comunidades que se encuentran ubicadas en lugares donde se desarrollan actividades para explorar o explotar





recursos naturales no renovable, con fundamento lo cual se ordenó corregir tal situación, exhortando al Congreso para que legisle sobre uno o varios mecanismos de participación ciudadana y la concurrencia entre la Nación y el territorio para los proyectos del sector extractivo.

En este contexto la Corte optó por definir en qué consisten los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así:

Coordinación: *“Parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas”.*

Adicionalmente, reitera la Corte la posición adoptada en la Sentencia C-035 de 2016 en donde indicó que “con el fin de garantizar el principio de colaboración armónica entre la nación y las entidades territoriales es esencial que la acción de los diferentes órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines del Estado lo que implica que ésta debe estar enfocada a alcanzar objetivos comunes, complementarios, o que por lo menos no resulten incompatibles”. Señalando finalmente que este principio “exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado”.

Concurrencia: *En su concepción, la corte parte de la consideración de que existen una serie de fines del Estado cuya realización requiere de la participación tanto de las autoridades del Estado a nivel nacional, como de las entidades del nivel territorial. “(...) Ello implica, que el Legislador debe distribuir las competencias de las entidades nacionales y territoriales garantizando a cada orden el ámbito de su autonomía constitucional”. Así mismo, reitera lo señalado en la sentencia C-123 de 2014 que sobre el particular, precisó: “De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad”*



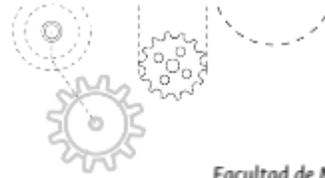
Subsidiariedad:

Al respecto la Corte indica que, desde una perspectiva positiva, “significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos”. Por su parte, en su dimensión negativa, “significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades”.

En todo caso, la Corte consideró que mientras se surte el trámite legislativo pertinente, y con la finalidad de dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales y a lo ordenado en las sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-389 de 2016 y C-273 de 2016 de la Corte Constitucional, las entidades públicas del sector extractivo y ambiental deberán:

- a) En la política pública de los sectores de hidrocarburos y de minería, así como en los contratos de concesión, robustecer, respectivamente, las estrategias y cláusulas contractuales de participación ciudadana, información, coordinación de acciones sociales y de inversiones sociales con entidades públicas y exijan así a las empresas del SME que respeten los DDHH, realicen acciones de debida diligencia para la gestión de los riesgos ambientales y sociales con ocasión de las operaciones de sus actividades y amplíen espacios de información con los alcaldes de los municipios donde operan.
- b) Revisar los instrumentos, mecanismos, estrategias existentes para la participación ciudadana y definir planes de mejoramiento y fortalecimiento tanto institucional como técnico que fortalezca y mejore los instrumentos de participación ambiental, las estrategias como la Estrategia Territorial de Hidrocarburos de la ANH y el Programa de Territorio de la ANM – o los que hagan sus veces-, manteniendo siempre la existencia, sostenibilidad y permanencia de los mismos, mediante la ampliación de cobertura en el mayor número de municipios del país.
- c) Sobre el particular, la Corte advierte que el fortalecimiento de las estrategias mencionadas debe propender por la participación ciudadana y la concurrencia de la nación y el territorio, tanto en los contratos de concesión que se suscriban a futuro, como en los contratos de asociación o concesión vigentes, con el fin de evitar y prevenir riesgos sociales o





ambientales que afecten en forma negativa el ambiente y a las comunidades asentadas en los municipios de operación de actividades para la explotación de recursos de hidrocarburos y de minería.

- d) Mejorarse y fortalecerse las cláusulas contenidas en los contratos de concesión de la ANH y de la ANM que se refieren a inversiones sociales, como son los Programas en Beneficio de las Comunidades, en contratos de la ANH y los Planes de Gestión Social, de los contratos de la ANM, o las cláusulas que hagan sus veces; en tal sentido, se debe realizar un seguimiento estricto al cumplimiento por parte de los contratistas a tales obligaciones y adicionalmente verificar que las

inversiones sociales se articulen con las políticas públicas tanto del nivel nacional, como de las entidades territoriales, por ejemplo los Planes Nacional, Municipal y Departamental de Desarrollo.

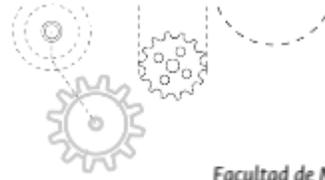
- e) Apoyar a las empresas concesionarias y contratistas de hidrocarburos o de minería, en la implementación de la debida diligencia ambiental y social, y el respeto de los derechos humanos en cumplimiento de los postulados constitucionales y de la implementación de referentes como los principios de empresas y derechos humanos, desarrollados en el país mediante el plan de acción de derechos humanos y empresas o las estrategias que apliquen.

Finalmente, la Corte establece directrices en relación con los criterios que han de tenerse en cuenta por el legislador, el gobierno central y los gobiernos locales, para la definición de mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia Nación-Territorio, específicos para la explotación del subsuelo y los recursos naturales no renovables - RNNR.

Los criterios definidos por la H. Corte Constitucional son:

- a) **Participación ciudadana y pluralidad.** Implica el reconocimiento de la democracia participativa.
- b) **Coordinación y concurrencia nación territorio.** Garantizar un grado de participación razonable y efectivo de los municipios y distritos a través de los órganos legítimos de representación en el proceso de decisión respecto a las actividades de exploración o de explotación del subsuelo y los RNNR.
- c) **Inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables.**





- d) **Diferencialidad / Gradualidad.** En función de (i) La existencia de etapas o fases para la exploración y explotación del subsuelo o de RNNR (ii) la afectación generada a las comunidades asentadas en los municipios de desarrollo de actividades y su ubicación, (iii) la dimensión de los proyectos de hidrocarburos o de minería, (iv) la magnitud del impacto de los proyectos de hidrocarburos o de minería, en este último caso igualmente por ejemplo la diferenciación en el desarrollo de un proyecto de minería a cielo abierto o subterránea o de socavón; (v) la complejidad y el carácter técnico de las decisiones a tomar, que implica que en algunos casos la participación ciudadana se lleve a cabo a través de los representantes legítimos de la población como son las autoridades locales elegidas mediante el voto como mecanismo de participación ciudadana.
- e) **Enfoque Territorial, Legitimidad y Representatividad.**
- f) **Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente.** Entrega permanente de información a autoridades locales y comunidades desde la determinación de áreas donde se encuentren yacimientos, el procedimiento para la asignación de contratos de concesión, la ejecución de las actividades de exploración y explotación de los recursos del subsuelo o RNNR, y la terminación de los contratos, así como el cierre de los proyectos.
- g) **Desarrollo sostenible.,**
- h) **Diálogo, comunicación y confianza.** Relacionamiento con transparencia y apertura a la pluralidad como principio del Estado Social de Derecho.
- i) **Respeto, protección y garantía de los derechos humanos.**
- j) **Buena Fe.**
- k) **Coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial.**
- l) **Sostenibilidad fiscal.** Herramienta para la consecución progresiva del Estado Social y Democrático de Derecho teniendo en cuenta los ingresos generados por las actividades y operaciones de exploración y explotación del subsuelo y de los RNNR, que a través del Sistema General de Regalías promueve la equidad regional, la equidad social y la equidad para la defensa de la competitividad nacional.



Estas líneas jurisprudenciales contienen elementos, criterios, requisitos y fundamentos que se traducen en el principal instrumento para la formulación de normatividad y políticas públicas para el Gobierno Nacional, en lo que se refiere a la participación de las entidades territoriales y su articulación con el sector extractivo para definir su desarrollo territorial, económico, laboral, y propiciar un escenario que redunde en impactos positivos para el desarrollo local.

Adicionalmente, en relación con la procedencia de las consultas populares en materia extractiva, la posición de la sentencia SU-095 de 2019, viene a ser reforzada con la sentencia C-053 de 2019, que analizó desde un escenario de formalidad, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 empleado como causal de procedibilidad de las consultas populares presentadas en esta coyuntura. Dicha norma establecía:

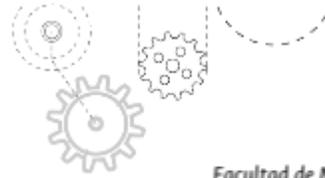
“Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, **minera** o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio (...)”

Al respecto, la Corte termina declarando inexecutable este artículo, al considerar que existía reserva de ley orgánica en los términos previstos en el artículo 105 constitucional, y que adicionalmente la consulta popular se contempla como un mecanismo optativo y no obligatorio, mientras que la norma demandada la establecía como un deber del ente territorial, trasgrediendo el artículo 31 literal c de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación, Ley 1757 de 2015, y desconociendo de esta forma el principio de autonomía territorial consagrado en los artículos 1 y 287 de la Carta Política y finalmente señala que la determinación del cambio significativo de los usos del suelo corresponde a asuntos en que confluyen competencias no sólo locales sino también nacionales, y por tanto, que escapan del ámbito de una consulta municipal.

1.7. Política Pública del sector extractivo con aporte al desarrollo local

La evolución legislativa, social y económica, ha permitido que existan en el país actualmente políticas y lineamientos que trazan un norte en la ejecución de





actividades extractivas, y respecto de las cuales se reporta en algún grado incidencia en el desarrollo de los territorios receptores de la actividad como tal. Incidencia que encontramos en los siguientes segmentos:

1.7.1. Plan Nacional de Ordenamiento minero - PNOM

Como consecuencia de la expedición del Plan nacional de Desarrollo del año 2011, la Ley 1450 de ese año determinó que el sector minero debía emitir un plan de ordenamiento minero teniendo en cuenta las determinantes ambientales y de desarrollo territorial.

Dicho plan tiene como objetivo principal *“brindar lineamientos que conduzcan a un aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos mineros, promoviendo la conversión del capital minero en otras formas de capital que se traduzcan en mayor bienestar y desarrollo para las regiones productoras y para el país.”*

No obstante, lo anterior, el plan se califica como indicativo; pues no pretende definir las áreas en las que se encuentra habilitada la actividad minera, sino que busca establecer condiciones y generar alertas tempranas para que la actividad minera se realice de manera social, técnica y ambientalmente responsable.

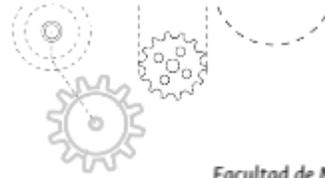
La Unidad de Planeación Minero Energética expidió el PNOM mediante la Resolución 256 de 2014, con el objeto de brindar lineamientos que conduzcan a un aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos mineros, promoviendo la conversión del capital minero en otras formas de capital que se traduzcan en mayor bienestar y desarrollo para las regiones productoras y para el país.

En este ejercicio, bajo el análisis de ordenamiento sectorial, se identifican acertadamente soluciones a conflictos para el ejercicio de la actividad minera, considerando las acciones en curso por parte de la industria y del Gobierno, así como las reformas institucionales realizadas. Por ende, es un instrumento que trasciende la dimensión puramente geográfica, y se traduce en instrumento de política pública integrable a esfuerzos de coordinación interinstitucional y territorial, ordenamiento y uso del suelo, relacionamiento y diálogo social, competitividad, gestión de la información y fortalecimiento de capacidades técnicas locales.

Con base en lo anterior es que su propuesta abarca los siguientes ítems:

- a) Resolver los problemas de coordinación (o alineación) a nivel territorial y de usos del suelo, al igual que entre el sector minero y el





Sistema Nacional Ambiental (y sus implicaciones sobre salud pública); y de la actividad minera con las comunidades.

- b) Optimizar la estructura de la industria y efectuar una regulación integral y coherente del ciclo de vida de los proyectos.
- c) Disponer de información para la toma de decisiones y de capacidades técnicas para el desarrollo de la actividad minera y de innovación.

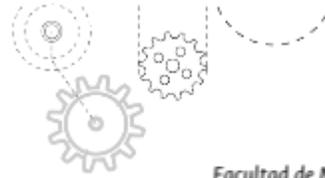
Al respecto se resalta el hecho de que, al momento de la expedición del plan, ya la Corte Constitucional había emitido la Sentencia C-123 de 2014, en la cual declaraba exequible el artículo 37 que establecía la que los entes territoriales no podían prohibir el ejercicio de la minería en sus territorios, pero condicionado a que la determinación de la actividad debía darse en cumplimiento de los principios constitucionales de coordinación concurrente y subsidiariedad, debido a que son los territorios los receptores de los impactos de la actividad.

Por lo anterior, se ocupa el plan de evidenciar la falta de coordinación existente con los planes de desarrollo locales y de plantear alternativas para la inclusión del componente minero en los Planes de desarrollo municipales, y como tal la integración del sector minero en los procesos de desarrollo local.

Con base en dichas problemáticas, el PNOM plantea unas propuestas de ajuste y negociación de la minería en el territorio, de manera que se ordene considerando elementos estructuradores referentes a los objetivos de desarrollo deseables para el país, un territorio y su población, por lo que se proponen las siguientes acciones:

- a) La descentralización debe llegar al sector minero y al sistema ambiental. Mediante espacios de concertación entre los diferentes niveles de gobierno y, tanto el sector minero como la institucionalidad ambiental, deben construir espacios de concertación con las autoridades locales sociales, ambientales e institucionales, la posibilidad de delegar a las entidades territoriales, de manera gradual y coherente con sus capacidades, algunas funciones sectoriales, delegación en todo caso sujeta a supervisión de los órganos de carácter nacional.
- b) Se debe evaluar, de acuerdo con el tipo de mineral, tamaño de la explotación, tipologías territoriales y/o de producción, y riesgos
- c) Las autoridades locales deben percibir mayores beneficios por la actividad minera; las modificaciones introducidas al





Sistema de Regalías por la Ley 1530 de 2012 que, con la idea de redistribuir estos recursos a todo el país, restó ingresos a los municipios y departamentos mineros, constituye un elemento adicional que contribuye al rechazo de la actividad minera por parte de los gobiernos y comunidades locales donde se producen minerales, de tal manera que los municipios mineros reciban un monto mayor de regalías directas.

- d) De manera complementaria, la financiación del plan de gestión social puede adelantarse con recursos de los grandes emprendimientos mineros. En algunos países se fija una tasa que puede ser función de la utilidad operacional o de la facturación total de las minas; por ejemplo se ha pactado un 2% de la facturación en algunas minas en Australia.
- e) El sector minero debe integrarse a los procesos de ordenamiento de los usos del suelo; para que exista compatibilidad en las políticas, planes y acciones en general, según su expresión espacial en el territorio, alrededor de objetivos de desarrollo comunes de interés nacional, regional y local, considerando al Estado como instancia reguladora, armonizadora y facilitadora del desarrollo.
- f) Se deberán establecer mecanismos para la solución de conflictos en torno al uso del suelo, adelantando para ello arreglos

intersectoriales orientados a hacer operativas la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT y las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, CROT (departamentales, municipales y distritales) en sus funciones y competencias. Así mismo, en el marco del Comité Intersectorial y/o de la COT, se deberá complementar la reglamentación minera con la incorporación de disposiciones relativas a la minería responsable en las diversas zonas de interés minero, de manera que incluyan y armonicen disposiciones para la totalidad del territorio, y que se particularicen para las características específicas del tipo de minería y las características socio ecológicas e institucionales de la zona de intervención.

- g) El concepto de Responsabilidad social empresarial puede transitar hacia los planes de gestión social incorporados en los contratos de concesión por la Agencia nacional de Minería mediante la Resolución 420 de 2013, como un instrumento de gestión que traza los procedimientos y protocolos para la intervención (planeación, implementación y desarrollo, control de los proyectos) en la construcción de relaciones de confianza entre el operador minero con sus grupos de interés, dentro de los que se pueden incluir una mesa de diálogo al gobierno local y a las comunidades y grupos vulnerables y de interés en un proceso temprano de participación respecto al proyecto minero.





Sus principios se basan entonces en: i) la inclusividad, entendida como el derecho de los grupos de interés de ser escuchados; en la industria minera, este concepto requiere que las empresas identifiquen y comprendan los efectos provocados por sus actividades y productos así como las necesidades, expectativas y percepciones de la comunidad; ii) materialidad, que consiste en identificar, conocer y comprender las preocupaciones más importantes y cruciales de la comunidad y de la organización, incluyendo las opiniones, necesidades y expectativas de los demás y iii) capacidad de respuesta, como la obligatoriedad de las empresas en dar una respuesta plena a las preocupaciones más importantes de las comunidades.

1.7.2. Política Minera 2016 -2025

La Política Minera surge en el marco del Plan Nacional de Desarrollo contenido en la Ley 1753 de 2015, como un mecanismo de estabilización del sector, en una coyuntura de controversias judiciales y sociales entorno a la legitimidad de la actividad minera en los territorios, nuevas denominaciones al ejercicio de la actividad minera, el alto índice de minería informal, el boom de la extracción ilícita y la labor ingente del Estado por contenerla, así como la necesidad de fortalecer la articulación institucional del Estado para la administración debida del recurso.

Por lo anterior, esta política sectorial, adoptada por el Ministerio de Minas y Energía mediante la Resolución 40391 de 2016, se constituye como el marco de operación y la línea estratégica para el desarrollo del sector en el país. De su contenido se evidencia un análisis contextual con los principales retos del sector, así como el marco estratégico y los pilares que se deben tener en cuenta para que la actividad genere valor agregado al desarrollo de las regiones, por medio del diálogo tripartito y los instrumentos de buenas prácticas.

De esta manera se estructura la política minera nacional bajo el siguiente esquema:





Figura 6. Minería del Futuro. Fuente: Elaboración propia

En este contexto la política minera de Colombia se edifica sobre los siguientes pilares con la pretensión de que la actividad minera genere impactos positivos en las regiones:



Figura 7. Estructura de la Política Minera Colombiana. Fuente: Elaboración propia





1. Seguridad jurídica.

Marco legal claro y estable para el desarrollo del sector.

2. Condiciones competitivas:

Condiciones competitivas para la industria minera, que garantice que puedan extraerse los minerales y obtener los impuestos, las regalías y el empleo minero que necesita el país y que permita un eficiente desarrollo de la industria.

3. Confianza legítima:

Relación de mutua confianza entre el Gobierno, el sector productivo y las comunidades mineras. Se trata entonces de consolidar la legitimidad del sector en todos los niveles territoriales, para que genere valor agregado al desarrollo de las regiones a través del diálogo tripartita y los instrumentos de buenas prácticas como la responsabilidad social empresarial, la transparencia, la sustentabilidad ambiental, la seguridad y salud en las labores mineras y el respeto y garantía de los derechos humanos.

4. Infraestructura:

Gestión para la ampliación y modernización de la infraestructura de transporte existente en el país.

5. Información:

Conocimiento del territorio colombiano desde el punto de vista geológico-minero, así como de los sistemas de información minera que le dan soporte al desarrollo de la actividad.

6. Institucionalidad minera fortalecida y eficiente:

Mejoramiento de los niveles de eficiencia de la autoridad minera en aspectos como tiempos de respuesta y agilidad en los trámites.

Estos pilares, así como las estrategias que en la política se establecen, tienen por finalidad contribuir a la optimización de la extracción de los minerales, para hacerla sostenible, concibiendo como fin último que la actividad minera se traduzca en mejoras en la calidad de vida de la población que depende de ella,



de manera directa e indirecta, para contribuir a la generación de desarrollo regional y nacional.

Cada pilar de la política pública contiene planes de acción que tiene por objeto la materialización de la política pública. En materia de desarrollo territorial a partir del ejercicio de la actividad minera, cobra relevancia el pilar de **Confianza legítima** que debe generarse entre el nivel central y las comunidades y municipios o regiones para que la actividad minera sea apreciada como un impulsador del desarrollo local, independientemente de la clasificación de las actividades mineras, el cual se espera impactar con las siguientes líneas de acción:

Confianza legítima

Primera línea de acción:

Diseño del marco institucional de coordinación, para fortalecer las intervenciones de las entidades del Gobierno en los territorios, como lo estableció la Sentencia C-123 de 2014 y la C-035 de 2016, lo cual refleja una fuerte presencia del Estado y de la institucionalidad pública en las regiones atendiendo así los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Segunda línea de acción:

Presenta una bifurcación en sus objetivos así:

Definición de mecanismos de participación y diálogo para lograr condiciones de mutua confianza entre los actores involucrados en la cadena de valor de la minería.

Promoción del fortalecimiento de las capacidades territoriales, tanto civiles como estatales, para que las regiones y los municipios productores materialicen los beneficios propios del desarrollo, con el uso adecuado y pertinente de los recursos de regalías.

Ambos objetivos basados en la discusión informada y oportuna, lo cual implica gestión del conocimiento de los entes gubernamentales hacia las comunidades y las autoridades locales, sobre la normatividad y la realidad minera en sus territorios.





Tercera línea de acción:

Consolidar la actividad minera como un factor aliado para el desarrollo humano, al generar valor social agregado en los territorios. Lo cual pretende desarrollar mediante:

- *El impulso de proceso de inclusión social, en los cuales se valorará la actividad minera como una actividad económica beneficiosa y socialmente viable para aportar al desarrollo territorial y al de las comunidades.*
- *Fortalecimiento de las alianzas entre las empresas, las comunidades y el Gobierno para trabajar en objetivos comunes identificados como prioritarios para el desarrollo territorial y regional.*

Esta tercera línea de acción es importante tenerla en cuenta, ya que permite resaltar el rol de las empresas que desarrollan actividades mineras, pues se convierten en actores de la política pública, desarrollando un papel fundamental en la creación de confianza legítima entre las partes involucradas; por lo que desde la llegada a los territorios, deben garantizar una información transparente, veraz y oportuna sobre los impactos y perspectivas del desarrollo del proyecto, asegurando siempre el respeto y la no violación de los Derechos Humanos.

1.7.3. Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025

Es un instrumento de largo plazo que se adopta por la Unidad de Planeación Minero Energética con la finalidad de que oriente las políticas sectoriales que se plasman en los planes de desarrollo de varios periodos de gobierno.

Con el fin de hacer coherente los instrumentos de planeación y de política de las entidades del sector minero, los lineamientos formulados en este plan nacional de desarrollo minero se fundamentan en los pilares de la política minera del año 2016, el plan nacional de desarrollo 2014-2018, así como los lineamientos del plan nacional de ordenamiento minero.

De esta manera, además de contener un relato sobre los planes de desarrollo minero que le antecedieron; sobre la oferta y la demanda, precios e inversión que resaltan la importancia macroeconómica del sector, presenta una visión sobre los pilares de la política minera, que reposan sobre un eje transversal de desarrollo sostenible.

En relación con éstos últimos, y concretamente con el pilar de confianza legítima se pueden establecer las siguientes estrategias relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo local:



Minería en el ordenamiento territorial

Características principales:

- Construcción de visión unificada que integre la diversidad de visiones del desarrollo en los niveles nacional, regional y local y que promueva una percepción del territorio como un activo social indispensable para el desarrollo de los diversos sectores de la economía.
- Los instrumentos de ordenamiento territorial deben reconocer la interrelación entre suelo y subsuelo, lo que produce como efecto directo una gestión del territorio que tenga en cuenta la interdependencia entre las diversas actividades económicas.
- Fortalecimiento de los niveles de coordinación entre la autoridad minera y las autoridades ambientales, en especial en lo relativo a temas de ordenamiento territorial y en la definición de determinantes ambientales.
- Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, así como la construcción y adopción del Estatuto de Zonificación del Uso Adecuado del Territorio – EZUAT, y en el fortalecimiento de instancias de coordinación como la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT y las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial – CROT.





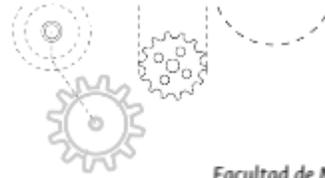
**Minería en
desarrollo social**

el

Características Principales:

- Integración de la protección de los derechos humanos en la política pública, motivando mejoras en las prácticas empresariales, pues es deber del Estado la protección de tales derechos y de las empresas su respeto.
- Buenas prácticas como la participación, los diálogos sociales (anticipados, pertinentes y oportunos), el relacionamiento respetuoso, el compromiso y cumplimiento de estándares sociales, ambientales, de protección a la salud y laborales podrían ser instrumentos que facilitarían la construcción de confianza mutua entre todos actores involucrados.
- Grado de aceptación necesario en los territorios para que la minería pueda desarrollarse en forma ordenada y responsable, generando impactos económicos en términos de empleo digno e ingresos esperados, sin conflictos con otras actividades productivas y minimizando los impactos adversos sobre los servicios ecosistémicos y las poblaciones, requiere que estas relaciones de confianza y legitimidad de la actividad minera se construyan sobre bases sólidas y creíbles, a través de instrumentos como las buenas prácticas, entre las cuales se encuentran la responsabilidad social empresarial, la transparencia, la sostenibilidad ambiental, diálogos y seguridad y salud en las labores mineras, conforme a los tres pilares que orientan los Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos.
- Complemento al concepto de Responsabilidad social empresarial (Concepto acuñado por el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD por sus siglas en inglés), se define como “el compromiso por el cual las empresas se dedican con un comportamiento ético a contribuir positivamente al desarrollo para la mejora de la calidad de vida de las comunidades con quienes colaboran y de la sociedad en general(...)”, genere efectos no sólo rentabilidad sino beneficios en las localidades, es decir, impactos positivos mayores a sus costos, de carácter ambiental y social). al cual se agregan cinco asuntos adicionales: i) respeto a los derechos humanos y laborales, ii) relacionamiento respetuoso con las poblaciones y minorías étnicas, iii) desarrollo de estrategias de proveedores, empleo y contenido local, iv) monitoreo y v) responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.
- Plantea la necesidad de definir si el Estado eleva a rango legal alguno de los contenidos de la RSE, de tal forma que se institucionalice o estandarice su aplicación y se generen mecanismos para hacer el respectivo seguimiento.





1.7.4. Relacionamiento de la actividad extractiva con el territorio

El Ministerio de Minas y Energía diseñó la Estrategia de Relacionamiento Territorial del Sector extractivo partiendo de referentes de lecciones aprendidas del sector en iniciativas de relacionamiento territorial como la Estrategia Territorial de Hidrocarburos –ETH liderada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH; el programa de relacionamiento en territorio de la Agencia Nacional de Minería-ANM; la caja de herramientas de la Unidad de Planeación Minero-energética –UPME, así como de las experiencias de los gremios del sector en el relacionamiento con los territorios.

El relacionamiento territorial implica realizar e implementar lineamientos estratégicos, técnicos y metodológicos que faciliten el diálogo del sector con las comunidades entendiendo las mismas desde un enfoque diferencial e incluyendo procesos de planeación territorial colectiva y diálogos entre las instituciones del nivel nacional, autoridades territoriales, actores privados, organizaciones sociales, líderes y comunitarios.

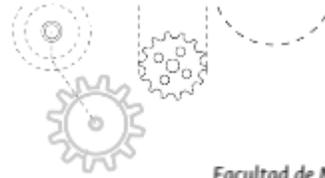
Este ejercicio en territorio parte de una visión de desarrollo territorial y regional, teniendo en cuenta el análisis de conflictos y contextos que permiten articular las herramientas jurídicas, los elementos técnicos, los procesos de responsabilidad social empresarial y los avances en política pública entre otros aspectos.

Bajo esta visión, lo que se pretende con las políticas de relacionamiento en el territorio, luego de las disertaciones jurisprudenciales sobre la legitimación de la actividad en los territorios, es precisamente lograr el desarrollo del sector extractivo de forma compatible con el desarrollo municipal o local e impactar positivamente en este último.

Dentro de esta estrategia pública se pueden agrupar las siguientes herramientas documentadas por el Ministerio, a saber:

- Estrategia de Relacionamiento con el territorio (2015)
- Estrategia de Relacionamiento Territorial del Sector Minero Energético “Todos Cabemos” (2017)
- Protocolo de comunicación para proyectos mineros (2015)
- Lineamientos de Ordenamiento territorial (2015)
- Metodología de Diálogo para el Sector Minero Energético (2017)
- Estrategia territorial para hidrocarburos (2016)
- Caja de Herramientas para el dialogo territorial sobre desarrollo sostenible (2016)
- Guía para la Incorporación de la dimensión minero energética en los Planes de Ordenamiento territorial (2019)





En este contexto, la Estrategia de Relacionamiento Territorial del Sector Minero-Energético tiene el objetivo de construir un diálogo diferente en los territorios, brindar elementos para una mejor toma de decisiones en términos de ordenamiento territorial, que genere un cambio en la percepción en los territorios y construya confianza en el sector minero-energético.

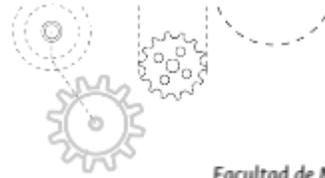
Adicionalmente se advierte que un mejor relacionamiento con el territorio le permite al sector realizar sus actividades de manera sostenible y obtener el reconocimiento de la sociedad como un verdadero impulsor del desarrollo territorial, en los aspectos tanto sociales como económicos.

Con base en lo anterior, se fijan las bases de la estrategia sobre tres pilares que, a su vez desarrollan los "Lineamientos de ordenamiento territorial en el sector minero energético" (Ministerio de Minas y Energía, 2018), así:

Tabla 6. Pilares de la Estrategia de Relacionamiento Territorial del Sector Minero-Energético. Fuente: Elaboración propia a partir de (Ministerio de Minas y Energía, 2018)

1	Generación de Confianza	El conocimiento y reconocimiento de los actores y organizaciones sociales relevantes de un territorio.
	Como resultado del relacionamiento constante y transparente. Para lograrlo se establecen dos acciones estratégicas	El establecimiento de canales de comunicación que faciliten la interacción y acompañamiento de la institucionalidad del sector que evidencie la presencia constante tanto por parte de la institucionalidad del sector, como de las empresas en el territorio, escenario en el que resulta importante tener en cuenta el Protocolo de comunicación para proyectos mineros, adoptado por el Ministerio de Minas y Energía en el año 2015 (Ministerio de Minas y Energía, 2015).
2	Fortalecimiento de capacidades locales	Conocimiento sobre actividades del sector, lo cual supone el suministro de información oportuno y eficaz al ente territorial.
	Se plantea en dos órbitas	Capacidades territoriales para la construcción de apuestas de desarrollo diversificadas, como empleabilidad, emprendimiento, competitividad y procesos de reconversión laboral y productiva,





	logrando una mayor efectividad en el aporte del sector al mejoramiento de las condiciones del territorio.
--	---

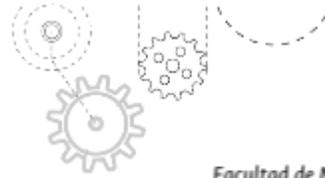
3	<p>Promoción de dialogo</p> <p>Herramienta de interacción que permite intercambiar las expectativas, necesidades y preocupaciones de los actores territoriales frente a las actividades del sector, la cual se construye por medio de tres acciones estratégicas</p>	<p>Identificar las necesidades, problemáticas y propuestas con los actores más representativos del territorio, para avanzar en la construcción de la agenda de desarrollo.</p>
	<p>Priorizar y articular las propuestas identificadas con los actores más representativos del territorio, con el fin de acordar la agenda de desarrollo territorial que propone un trabajo conjunto territorio-sector en torno al desarrollo.</p>	
	<p>Conformar grupos locales que cumplen un papel de veedores y promotores del relacionamiento, para apoyar el desarrollo de la agenda y fortalecer el canal de diálogo entre el territorio y el sector.</p>	

Sobre el particular, el aspecto más desarrollado por parte del Ministerio de Minas y Energía, corresponde al del dialogo, el cual tipifica en cuatro fases, a saber:



Figura 8. Fases del dialogo. Fuente Elaboración propia a partir de (Ministerio de Minas y Energía, 2017)





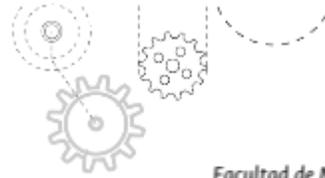
Lo anterior, teniendo como base en su diseño conceptual la Guía de Diligencia Debida para la Participación Significativa de las Partes Interesadas del Sector Extractivo elaborada y adoptada por la OCDE en el año 2016.

Esta estrategia de diálogo se desarrolla mediante el documento denominado “Metodología de Diálogo para el Sector Minero Energético” (Min Minas y Energía., 2016), en la cual se plantea un enfoque para sentar bases, establecer mejores conversaciones con el territorio y fortalecer la acción del sector a partir del diálogo, construida como la apuesta institucional para mejorar el relacionamiento con los territorios y en conjunto, aportar a su desarrollo. Y a su vez pretende tener aplicación práctica mediante la “Caja de Herramientas para el diálogo territorial sobre desarrollo sostenible” (Min Minas y Energía, 2016)

Finalmente, en desarrollo de los parámetros jurisprudenciales antes analizados, y habida cuenta de que a la fecha no han sido expedidas las normas orgánicas a que exhorta la Corte Constitucional, y que establecerán los mecanismos, principios y límites de articulación y relacionamiento para el desarrollo de proyectos del sector extractivo, lo cierto es que dentro de los mecanismos existentes, el proceso de formulación de los instrumentos de planeación territorial, cobra relevancia para efectos de impulsar la incorporación del componente minero energético a tales instrumentos, situación observada por la UPME y que motivó la adopción de Guías Departamentales y Municipales para la incorporación la dimensión minero energética en los planes de ordenamiento territorial (2019), instrumento que se erige en un compendio insignia para la gestión del desarrollo, por parte las autoridades nacionales, como por los entes territoriales, en aras de aportar al relacionamiento armónico entre el sector económico y el desarrollo de los territorios, por medio de su ordenamiento.

La importancia de la incorporación de las actividades minero energéticas en el ordenamiento territorial, permite fortalecer y promover un aprovechamiento sostenible de los recursos minero energéticos locales, la ampliación de fuentes de empleo e ingresos y la generación de recursos para la financiación del desarrollo local (UPME, 2019), por lo que las guías señalan la participación activa del sector en todo el proceso de elaboración del POT, que comprende las fases de i) Alistamiento, ii) Diagnostico territorial, iii) Formulación, iv) Adopción e v) Implementación; convocando no solo a las autoridades nacionales, sino incluyendo la vinculación del sector privado gremial y empresarial. De manera que este ejercicio se traduce en un beneficio tanto para el ente territorial que contará con la información suficiente para la adopción de las decisiones autónomas en su ordenamiento territorial y le permitirá evidenciar la importancia del sector extractivo en su territorio, como en un pleno conocimiento para las autoridades nacionales y la industria sobre las zonas que impactan, los procesos económicos de las mismas, y los intereses comunitarios a impulsar en los planes de responsabilidad social empresarial y/o en los planes de gestión social y Planes de beneficio comunitario, según corresponda.





1.7.4.1. Estrategia Territorial para la Gestión Sostenible y Equitativa del Sector de Hidrocarburos - ETH

En esta misma línea, en el marco de la conflictividad social que se presenta en la receptividad de la actividad en los territorios, en materia de Hidrocarburos se adoptó su propia estrategia territorial 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 ,entre otros, desarrollaron esta estrategia 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 las capacidades territoriales, pues bien, ésta tiene los siguientes objetivos:



Para el cumplimiento de estos objetivos la Estrategia territorial para la gestión sostenible y equitativa del sector de Hidrocarburos – ETH, ha puesto en ejecución cuatro componentes conocidos como

-  **Lidera**
-  **Avanza**
-  **Convive**
-  **Acciones Demostrativas**

Figura 9. Objetivos de la ETH. Fuente: Elaboración Propia





Promueve la participación ciudadana a través de procesos de diálogo democrático entre los intervinientes en el desarrollo de las actividades de hidrocarburos, entiéndase, empresas, comunidad y gobierno, para construir visiones conjuntas y concretar acciones que fortalezcan el territorio como un bien común en regiones donde opera la industria de hidrocarburos. Esta etapa se lidera por parte del Ministerio del Interior.

Genera mecanismos para la prevención y transformación de conflictos sociales que se generan en las regiones con presencia de la actividad de hidrocarburos, produciendo por defecto el fortalecimiento de la gestión y las capacidades territoriales, mediante la atención a los conflictos sociales y la intervención en crisis de orden público, haciendo uso del diálogo, la participación y la inclusión social.

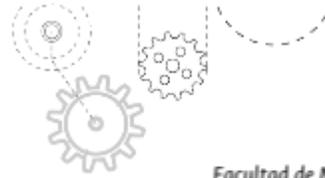


Mediante el diálogo tripartito se pretende la identificación de temáticas territoriales para la promoción del desarrollo, a través del dialogo democrático entre el gobierno, la industria y la comunidad, y la construcción de propuestas temáticas y generación de planes de acción municipal y la implementación de proyectos.

Orientado a fortalecer y generar capacidades en los actores para mejorar el entendimiento sobre el sector de hidrocarburos y el relacionamiento con los demás actores que interactúan en el territorio. Desarrolla ciclos de formación sobre aspectos técnicos del sector, gestión pública, liderazgo, etc. Socializa buenas prácticas en temas ambientales, sociales y de relacionamiento. Se caracteriza principalmente por:

- Realización de talleres con las gobernaciones departamentales para definir una ruta de trabajo que permita trabajar en conjunto con los gobiernos regionales, locales y la industria y así definir mecanismos de interlocución, apoyo y coordinación que permitan crear estrategias conjuntas que permitan minimizar los conflictos y traer beneficios para todos los actores.
- Realización de "Talleres Regionales" dirigidos a la comunidad en general en municipios con exploración y/o producción de hidrocarburos y, con





necesidad de presencia institucional. Las temáticas de los talleres responden a situaciones específicas en cada una de estas áreas.

- Reuniones de acompañamiento de “Ingreso de la Industria” con los gobiernos regionales y municipales con el objetivo de presentar a las compañías que ingresaran a dichas áreas, así como el objeto del contrato que realizaran. Lo anterior incluye: compromisos, tiempos y beneficios del contrato en el área.

Lidera es precisamente en el componente se desarrolla desde la Agencia Nacional de Hidrocarburos y da aplicación a la **Guía Técnica Colombiana GTC 250** en relación con **“Buenas prácticas sociales para la exploración y explotación de hidrocarburos”**, la cual imparte lineamientos generales sobre ingreso al territorio, servidumbres, consulta previa, gestión laboral, inversión social, derechos humanos, entre otros.

Mediante la mencionada Guía Técnica Colombiana, las empresas del sector de hidrocarburos, se convierten en importantes aliados para que el crecimiento económico, generado por la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, se traduzca en aporte al desarrollo sostenible en las comunidades y regiones de Colombia donde operan.

Dicha estrategia se encuentra realizándose en las siguientes regiones del país:



Figura 10. Regiones con implementación de la Estrategia Territorial de Hidrocarburos. Fuente: ANM.



La Estrategia Territorial de Hidrocarburos, tiene el reto de crecer en función de las necesidades del sector y de la ampliación de la cobertura territorial, proyectada para el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, a través de la implementación de acciones acordes con las líneas estrategias, así:

Prevención: Acciones encaminadas a prevenir el conflicto en los territorios, mediante el relacionamiento estratégico con actores y la intervención anticipada

Atención: Acciones dirigidas a gestionar la atención de alertas tempranas y vías de hecho.

Gestión y Transformación: Contribuir a la transformación de la conflictividad social, mediante el abordaje de causas estructurales del conflicto y fortalecimiento de actores.

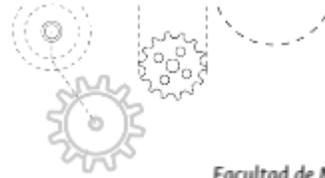
Seguimiento y Monitoreo: Seguimiento a acuerdos y actividades territoriales a través de consolidación del Observatorio de Conflictividad y mejoramiento de la sistematización gestión documental.

1.7.4.2. Plan de Gestión Social en Minería

Los planes de gestión social surgieron como iniciativa de la Agencia Nacional de Minería, cuando de forma incipiente se incluyeron como obligación contractual, mediante la Resolución 420 del año 2013, teniendo en cuenta el carácter de contrato de adhesión de que se dota al contrato de concesión minera. No obstante, su alcance era restringido al cumplimiento de requisitos de orden legal como los contenidos en los artículos 251 a 256 del Código de Minas, relacionados con la mano de obra nacional y regional y la adquisición de bienes y servicios a la industria nacional sin que esto generara mayor valor agregado para el desarrollo local.

Posteriormente, el legislador se ocupó de elevar a rango legal la inclusión del Plan de Gestión Social como obligación contractual aplicable a los contratos que se





suscribieran con posterioridad a la vigencia de la Ley 1753 de 2015 en los siguientes términos, en su Artículo 22:

(...) “En los contratos de concesión que suscriba la Autoridad Minera Nacional a partir de la vigencia de la presente ley, se deberá incluir la obligación del concesionario de elaborar y ejecutar Planes de Gestión Social que contengan los programas, proyectos y actividades que serán determinados por la Autoridad Minera de acuerdo a la escala de producción y capacidad técnica y económica de los titulares. La verificación del cumplimiento de esta obligación por parte de la Autoridad Minera hará parte del proceso de fiscalización y podrá financiarse con las mismas fuentes”.

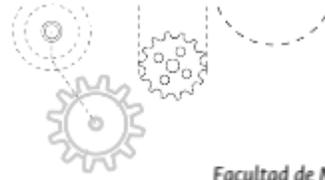
De esta manera, la Agencia Nacional de Minería expediría la Resolución 708 de 2016, Por la cual se establecen los criterios para la elaboración, evaluación y ejecución de los Planes de Gestión Social, de conformidad con lo establecido por el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015, posteriormente modificada y actualizada por las Resoluciones 318 de 2018 y recientemente por la Resolución 406 de 2019, normas que contemplan los términos de referencia para la elaboración de los planes de gestión social..

Con base en lo anterior, el Plan de Gestión Social hoy está concebido como un instrumento de gestión sistemática, continua, ordenada e integral que consolida los programas, proyectos y actividades que desarrolla un concesionario minero con tres objetivos fundamentalmente:



Figura 11. Objetivos del Plan de Gestión social. Fuente: Elaboración propia





No obstante, el alcance de estos objetivos varía dependiendo de la clasificación de la minería a la que pertenezca el respectivo proyecto, en función de su capacidad de gestión, así:

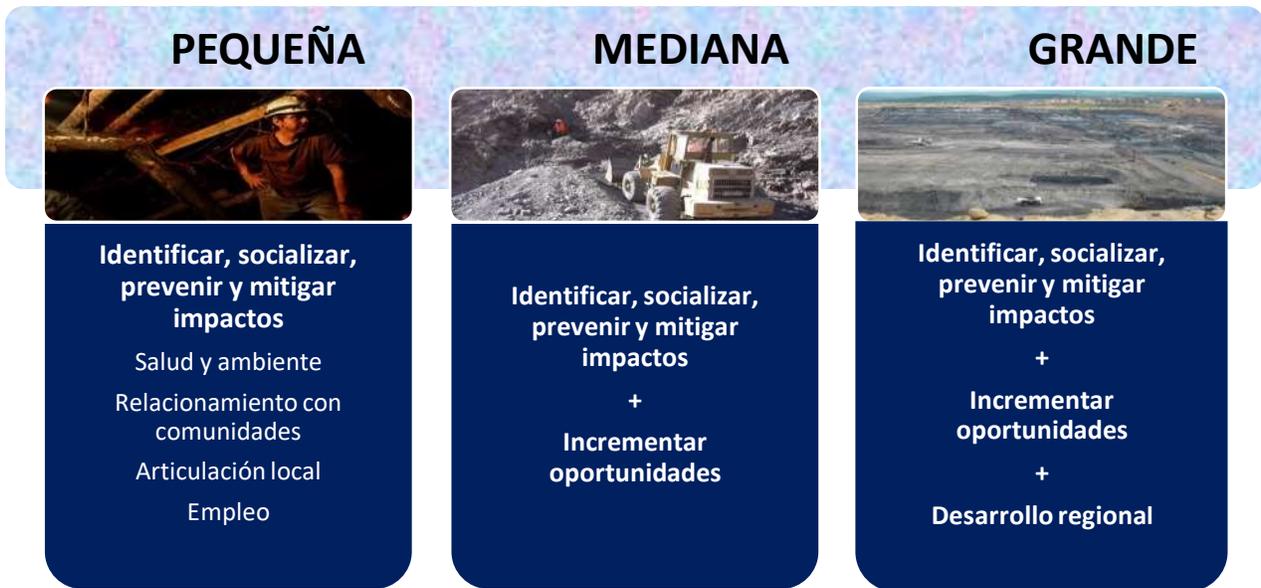


Figura 12. Objetivos del Plan de Gestión social según clasificación. Fuente: Elaboración Propia

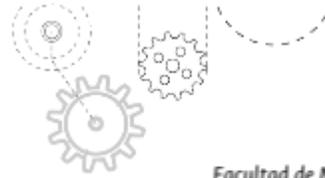
En todo caso, se establece como premisa que la definición y desarrollo del Plan de Gestión Social, se efectuará teniendo en cuenta los objetivos de los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional y los proyectos identificados como prioritarios por la comunidad del área de influencia, lo cual implica un dialogo permanente con el territorio para auscultar sus necesidades.

Así, la Gestión Social se compone de dos etapas, independientemente de la clasificación de la minería en que se encuentre el proyecto minero, a saber:

Etapa previa: Construcción del Plan, que comprende actividades como comunicación y divulgación a los grupos de interés sobre el proyecto minero durante la etapa de exploración, de conformidad con el “Protocolo de Comunicación para Proyectos Mineros” del Ministerio de Minas y Energía y los términos de referencia para la construcción del Plan de Gestión Social.

De esta etapa previa se recogerán las inquietudes producto de la divulgación y comunicación y se deberá tener en cuenta para el efecto, las consideraciones pertinentes que resulten del acta de audiencia de participación ciudadana dentro del proceso de titulación minera. Estas





actividades deberán ser incluidas por el titular minero dentro del documento del Plan de Gestión Social a su presentación.

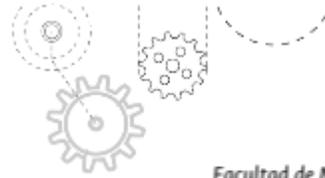
Etapa de presentación, aprobación y ejecución del Plan de Gestión Social, la cual se adelantará a partir de la etapa de exploración hasta el cierre del proyecto minero, y se ejecutará bajo los parámetros de la Resolución 318 de 2018 y 406 de 2019.

De otra parte, con ocasión de las diferentes sentencias de la Corte Constitucional, en especial la SU-095 de 2018, donde se exige la participación ciudadana en las decisiones que se tomen en el territorio en relación con la inversión social que se genera a partir del desarrollo de los proyectos de minería e hidrocarburos, la Agencia Nacional de Minería modificó el instrumento para la construcción de Planes de Gestión Social con una nueva visión de la minería orientada a la construcción social que promueve oportunidades locales y regionales, y que mitiga riesgos de conflictividad social, articulando la estructura de los planes de gestión social con la *política de derechos humanos del sector* y el enfoque de género que ello demanda, así como involucrando instrumentos como el Acta de Audiencia Pública para trámite de contratos de concesión minera y la de concertación con entidades territoriales, estructuradas a partir de la sentencia referida y las Sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-389 de 2016.

Finalmente, de este instrumento de gestión social se resalta el papel protagónico de la comunidad del área de influencia de los respectivos títulos mineros en la definición de las líneas de acción que tendrá el Plan de Gestión Social, basado en la identificación de actividades y creando acciones conjuntas con otros actores presentes en el territorio y así plantear estrategias de desarrollo en materia de fortalecimiento productivo y de generación de empleo, educación, salud, recreación y deporte, entre otras actividades, que deben enfocarse en mejorar las condiciones de la comunidad en el territorio, estar coordinadas a la realidad del proyecto y ser pertinentes, sostenibles, medibles y realizables.

No obstante lo anterior, y como consecuencia que desde el punto de vista legal, la obligación de ejecutar un plan de gestión social, se incorporó a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, con unos rezagos del año 2013 cuando la ANM incorporó un principio de plan en la minuta del contrato de concesión minera, según cifras de la misma entidad, tan solo 190 contratos a la fecha tienen la obligación de incorporar dicho plan, de los cuales 32 se encuentran en fase de exploración, 82 en construcción y montaje y 76 en explotación, espectro que se reduce como consecuencia de que en fase de exploración no existe obligación alguna que genere impacto en el desarrollo local, comoquiera que tan solo se remite a la Guía para la comunicación de proyectos mineros del Ministerio de Minas y Energía, por lo que este joven





instrumento aún tiene un impacto menor en comparación con la cantidad de títulos mineros que el Estado ha otorgado para la extracción de minerales, sin perjuicio de la potencial utilidad que puede reportar a futuro para las regiones en que se desarrollan los proyectos mineros cuando alcance un grado de maduración suficiente para hacer tangibles los impactos positivos.

1.7.5. Política de Derechos Humanos en el sector extractivo

En 2011 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas acogió unánimemente los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: para “proteger, respetar y remediar”. Estos son Principios Rectores de referencia mundial para todos los actores (principalmente los estados, las empresas y la sociedad civil) que de forma directa o indirecta tienen obligaciones, responsabilidades y/o intereses legítimos en relación con la actividad comercial y empresarial.

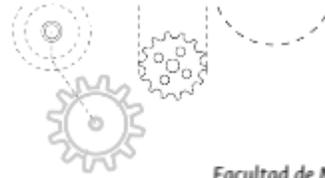
El documento se funda en 3 pilares que establecen:

Tabla 7. Pilares de la Política de derechos humanos en el sector extractivo.

1	Los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos de posibles impactos de terceros, incluidas las empresas
2	Las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, como “norma de conducta mundial” aplicable para todas las empresas y exigible
3	Es necesario actuar de forma proactiva respecto a los riesgos e impactos que sufren las personas por causa de las actividades empresariales, y facilitar el acceso a remedio (Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresa).

Colombia adoptó tales principios en el Plan de Acción de Derechos Humanos y se ciñe al concepto de la “devida diligencia” como piedra angular de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, consagrada en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (PRNU). Dichos principios, representan un hito para la definición de las responsabilidades de las empresas, dado que imparten orientaciones a las mismas sobre qué medidas deben adoptar para asegurar que respetan los derechos humanos internacionalmente reconocidos, y para hacer frente a sus consecuencias negativas que potencialmente pueden producir.





Al respecto, la debida diligencia se entiende como

“un proceso sistémico que permite identificar, prevenir, y mitigar los posibles impactos que la actividad empresarial pueda producir en el goce y ejercicio de los derechos humanos, y se comienza antes de la operación de cualquier proyecto, continuando hasta el cierre del mismo. El propósito de la debida diligencia es prevenir que se materialicen los potenciales impactos negativos sobre los derechos de los diferentes grupos de interés, sin desconocer los impactos positivos que traen las empresas como protagonistas del desarrollo de las regiones donde operan” (ANH, 2018).

En este escenario, y habida cuenta de la relevancia de la operación extractiva como parte de un contexto regional y poblacional, el Gobierno Nacional concibió que los derechos humanos, son un asunto que, tanto para los grupos de interés como para la continuidad de la operación y el cumplimiento de objetivos estratégicos, debe ser de carácter prioritario, razón por la cual adoptó el documento de política en derechos humanos del sector, mediante la Resolución 40796 del 1 de agosto de 2018.

La política se estructura sobre cuatro objetivos generales y cinco lineamientos que contienen acciones sugeridas, pero para su implementación requiere la adopción de planes de acción a corto, mediano y largo plazo, y la articulación con el sector privado para que, en el marco de la corresponsabilidad, establezcan acciones de debida diligencia en derechos humanos.



Objetivos de la política de derechos humanos en el sector extractivo

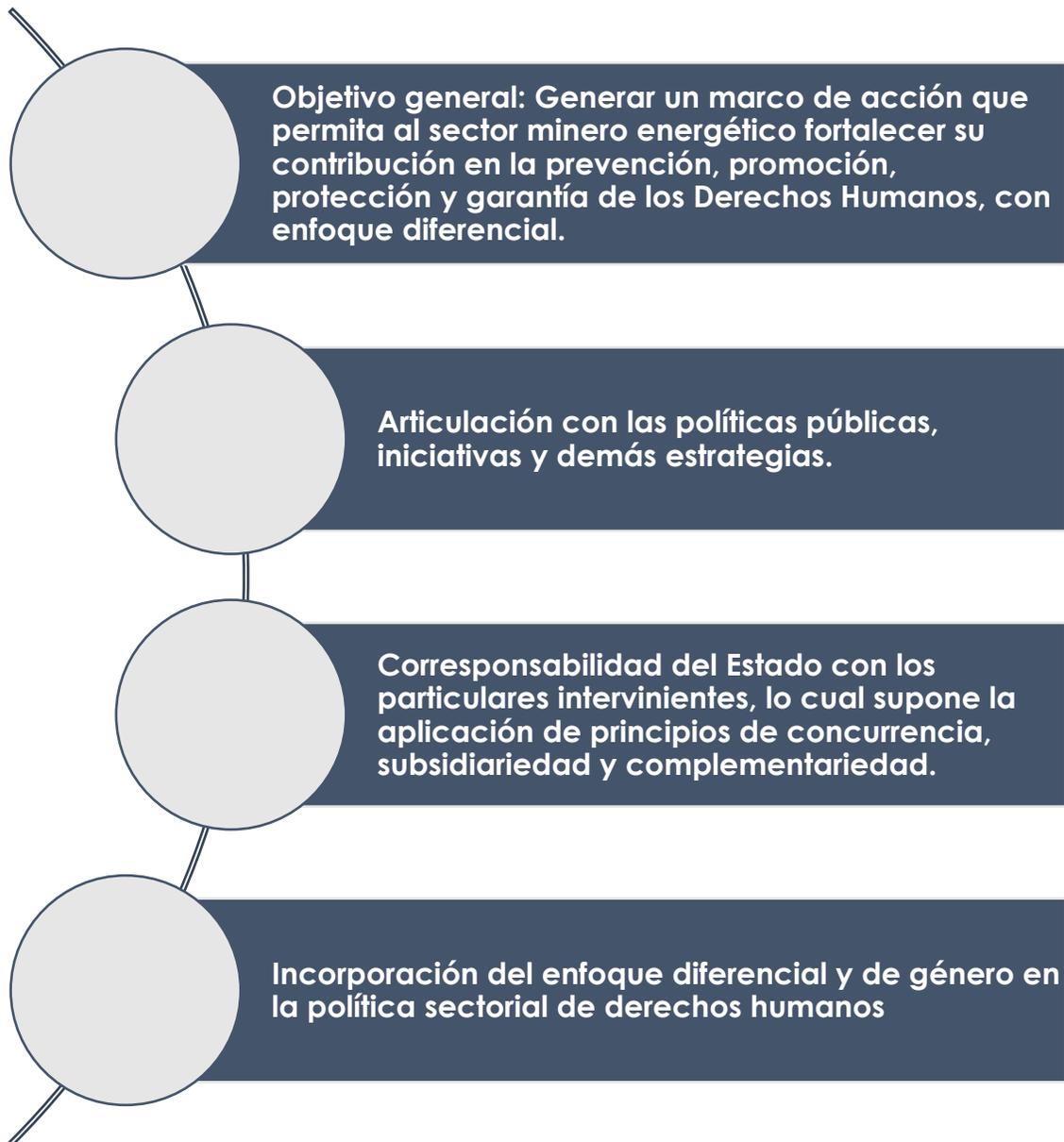


Figura 13. Objetivos de la Política de derechos humanos en el sector extractivo. Fuente: Elaboración propia



Lineamientos de la política de derechos humanos en el sector extractivo

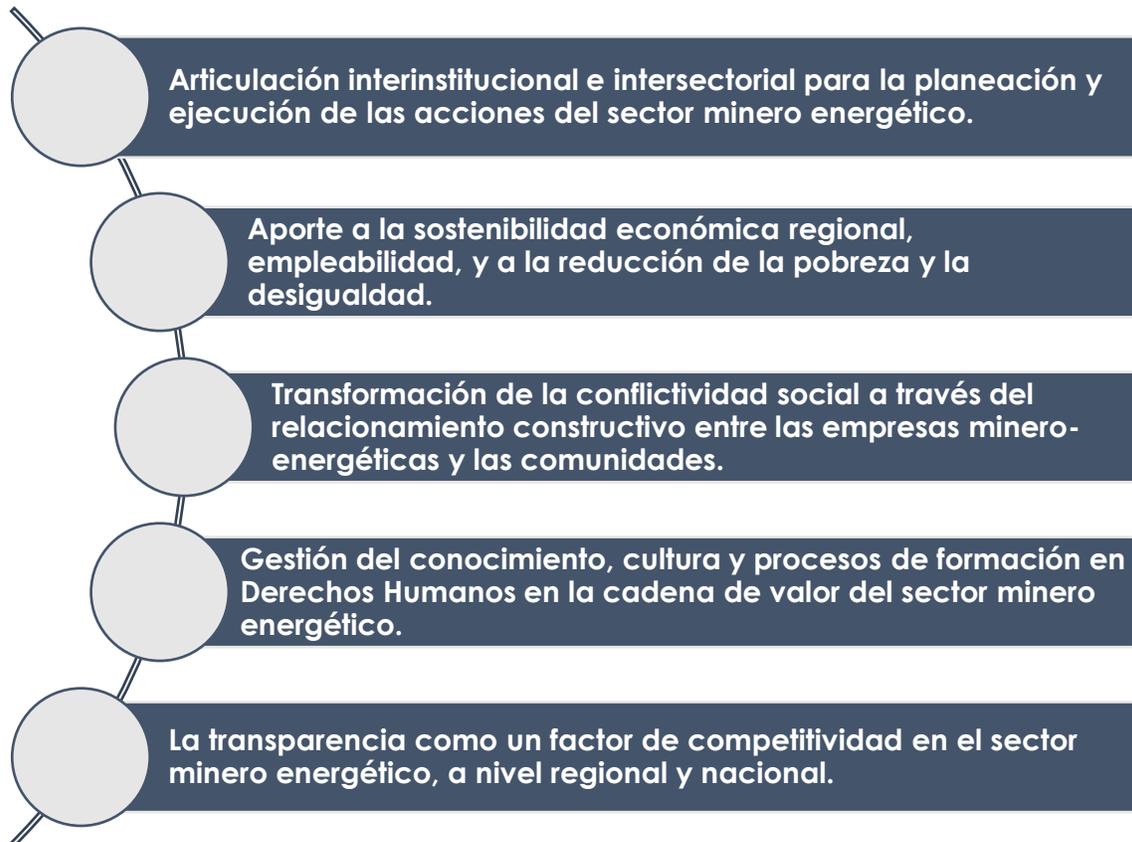
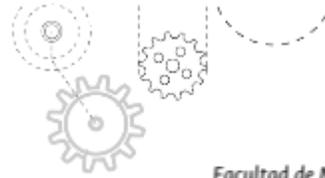


Figura 14. Lineamientos de Política Pública de derechos humanos para el sector minero.
Fuente: Elaboración Propia

Con base en lo anterior, se encuentra en esta política, una oportunidad en la que las entidades nacionales y locales, el sector privado y las comunidades, fortalezcan sus procesos de diálogo y de generación de confianza, mejoren la efectividad de la inversión social frente al contexto territorial donde se lleva a cabo la operación, se incremente la competitividad empresarial y se aproveche de mejor manera las capacidades locales de instituciones y organizaciones sociales frente al goce efectivo de derechos de la población, en articulación con las demás políticas sectoriales, dando cumplimiento a los criterios establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 de 2019.





1.8. Plan de acción de Hidrocarburos 2019

Sobre el particular, se resalta que el sector de hidrocarburos que para el año 2019 emitió su Plan de Acción en derechos humanos mediante el documento de “Ruta hacia la corresponsabilidad en la protección y respeto por los derechos humanos en el sector de hidrocarburos”, en el que traza su línea base, establece acciones concretas en relación con los lineamientos de la política pública y determina tres frentes de acción, a saber:

Tabla 8. Frentes del Plan de Acción de Hidrocarburos 2019. Fuente: Elaboración propia

1	Proceso de fortalecimiento al interior de la entidad sobre el deber de la ANH de proteger los derechos humanos, propiciar espacios de gestión del conocimiento y avanzar en el compromiso político de darle aplicabilidad a los principios rectores de Naciones Unidas.
2	Generar espacios de articulación institucional con las entidades que están dando lineamiento y promoviendo la aplicabilidad de los principios rectores en materia de DD.HH. y empresa, a través de iniciativas multi-actor, planes de acción y debates a nivel nacional y regional.
3	Fortalecer las acciones en materia de respeto y garantía de los derechos humanos, a partir del principio de correlación de deberes y derechos con las operadoras, entidades gubernamentales territoriales y con las comunidades, con énfasis en los grupos de especial protección.

Programa de Beneficio a las comunidades en actividades de hidrocarburos (PBC)

El Decreto Ley 1760 de 2003, mediante el cual se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos, le ordena en su artículo 5º, numeral 5.7:

→

“Convenir en los contratos de exploración y explotación los términos y condiciones con sujeción a los cuales las compañías contratistas, como parte de su responsabilidad social, adelantarán programas



en beneficio de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los correspondientes contratos."

Dicha norma se mantuvo en su esencia en el Decreto 4137 de 2011 (Art. 4 Núm7), suprimiendo tan solo que dichos programas hacen parte de la responsabilidad social empresarial de los contratistas; y en estos términos se mantuvo en el Decreto 714 de 2012, vigente en la actualidad.

En cumplimiento de ese mandato, el Consejo Directivo de la ANH, mediante el Acuerdo No. 05 de 2011, estableció los **Parámetros mediante los cuales se deberán ejecutar los Programas en Beneficio de las Comunidades por parte del contratista**, así:



Figura 15. Descripción del Acuerdo No. 05 de 2011. Fuente: Elaboración propia

- i. "Las empresas deben asegurar la participación ciudadana conforme a los preceptos constitucionales, en la definición y seguimiento de los





Programas en Beneficio de las Comunidades, del área de influencia directa, a través de los representantes legítimos."

- ii. *"La definición y planeación de los Programas en Beneficio de las Comunidades deben considerar como mínimo la caracterización integral del entorno social, cultural y económico de las áreas de influencia directa de los proyectos. Es fundamental que haya coherencia de los Programas en Beneficio de las Comunidades con los Estudios de Impacto Ambiental y sus correspondientes Planes de Manejo Ambiental y de gestión social, requeridos por la autoridad ambiental"*
- iii. *"Los Programas en Beneficio de las Comunidades deben enmarcarse bajo criterios de transparencia y respeto por los Derechos Humanos y por los derechos de las minorías étnicas reconocidas en las leyes y tratados internacionales, sobre la base de información clara y comunicación efectiva con miras a facilitar una adecuada información y el conocimientos y la participación de las comunidades beneficiarias, propiciando un enfoque diferencial con discriminación positiva, para la debida salvaguarda de las garantías constitucionales de los grupos étnicos y comunidades fuera de territorios legalmente constituidos con la aplicación de tendencias éticas y sistemáticas del desarrollo progresivo de las comunidades."*
- iv. *"Los Programas en Beneficio de las Comunidades deben estar en armonía con los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental, Planes de Vida o Planes de Ordenamiento Territorial y dentro del concepto del desarrollo sostenible frente a la utilización de los recursos naturales."*

Teniendo en cuenta lo anterior, se estableció un documento Anexo F que contempla los términos y condiciones de los Programas incorporando a su vez a los contratos la siguiente cláusula:

"Parágrafo.- La obligación del 1% de inversión prevista en este Anexo es una obligación de resultado. El objetivo de mejorar las condiciones sociales de las comunidades en el Área de Influencia Directa es una obligación de medio que depende de factores exógenos, algunos por fuera del control razonable del CONTRATISTA. Esta circunstancia será tenida en cuenta al momento de valorar el cumplimiento de las obligaciones bajo el presente Anexo. Con todo, el nivel de diligencia exigible al CONTRATISTA es el de un buen profesional especializado en la materia."



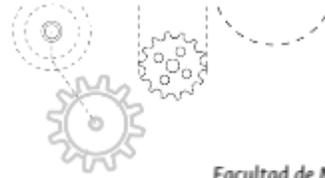
Esta inversión obligatoria tarifada sobre las inversiones realizadas en la respectiva fase del proyecto, permite establecer con certeza la inversión que recibirán los territorios definidos como área de influencia; lo cual se traduce en una fuente de ingresos para la gestión del desarrollo local, con enfoque en el desarrollo humano y a la superación de la pobreza extrema.

Con base en lo anterior, para la definición de la gestión de los PBC, la ANH, con el apoyo del PNUD, adoptó un documento de **“Guía metodológica para la gestión de los PBC con enfoque de desarrollo humano y reducción de la pobreza extrema en Colombia”** que ofrece un instrumento de apoyo, indicativo, compuesto por tres fases y nueve pasos para orientar la gestión de los PBC, así como le brinda a las comunidades y autoridades locales información relevante para ser parte de procesos participativos con enfoque de género en el desarrollo de estos programas, y cuyo esquema se muestra a continuación:



Figura 16 Esquema programas de desarrollo con enfoque de género.





Fase 1: Conociendo el territorio



Paso 1: ¿Qué sabemos?

- Informar las comunidades y autoridades locales sobre la actividad de hidrocarburos que se adelantan en la zona, así como las obligaciones y la política de RSE de la empresa petrolera
- Identificar capacidades y potencialidades de actores o partes interesadas en el territorio



Paso 2: ¿Cómo estamos?

- Identificar las necesidades locales de inversión social mediante un diagnóstico participativo



Paso 3: ¿Qué debemos hacer?

- Definir aliados para el trabajo articulado que permita maximizar el impacto y sostenibilidad de los PBC
- Identificar alternativas de PBC según líneas de inversión recomendadas con enfoque de desarrollo humano y reducción de la pobreza extrema

Figura 17. Fase 1. Conociendo el territorio. Fuente: Elaboración propia a partir de ANH

Fase 2: Transformando las condiciones de vida de las comunidades



Paso 4: ¿Cuál es la mejor alternativa?

- Seleccionar la mejor alternativa en PBC a través de un ejercicio de planeación participativa



Paso 5: Estructrando la idea

- Formular y presentar el PBC a la ANH
- La ANH aprueba el PBC

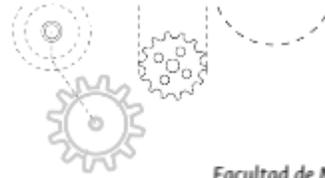


Paso 6: Manos a la obra

- Socializar ante la comunidad y aliados el PBC aprobado
- Poner en marcha el PBC según lo aprobado por la ANH

Figura 18. Fase 2. Transformando las condiciones de vida de las comunidades. Fuente: Elaboración propia a partir de ANH





Fase 3: Aprendiendo y Mejorando



Paso 7: ¿Cómo vamos?

- Monitorear el PBC a través de mecanismos participativos y de seguimiento in situ



Paso 8: ¿Qué Logramos?

- Evaluar el PBC según indicadores de resultados
- Presentar los resultados del PBC en el territorio



Paso 9: ¿Qué aprendimos y como lo contamos?

- Identificar y difundir las lecciones aprendidas y acciones de mejoramiento en PBC
- Identificar y difundir las prácticas de inversión social en PBC

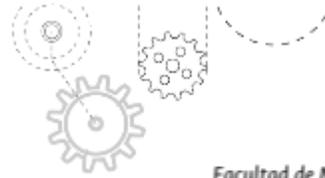
Figura 19. Fase 3: Aprendiendo y mejorando. Fuente: Elaboración propia a partir de ANH



Capítulo 2

REVISIÓN Y ANÁLISIS DEL MARCO
JURIDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA
SECTOR EXTRACTIVO CON APOORTE AL
DESARROLLO LOCAL EN

**CHILE, MÉXICO, PERÚ,
AUSTRALIA Y CANADÁ**



2. CAPÍTULO 2: REVISIÓN DEL SECTOR EXTRACTIVO CON APORTE AL DESARROLLO LOCAL EN CHILE, MÉXICO, PERÚ, AUSTRALIA Y CANADÁ

Para el estudio desarrollado se realizó la selección de cinco países considerados referentes de éxito en cuanto a las buenas prácticas económicas y sociales que ha desarrollado el sector minero con la intención de generar una contribución tangible y significativa al desarrollo local endógeno.

En este sentido se seleccionaron tres países de la región comparables con Colombia: Chile, México y Perú; así como dos países externos a la región y cuyas acciones son ejemplo: Australia y Canadá



Figura 20. Ubicación geográfica de los países del estudio. Fuente: Elaboración propia



An aerial photograph of a massive open-pit mine in Chile. The mine is characterized by numerous terraced levels of earth and rock, creating a stepped appearance. Several large yellow and white haul trucks are visible on the various levels, engaged in mining operations. The terrain is arid and rocky, with a clear blue sky above. The overall scene depicts a large-scale industrial mining operation.

CHILE

MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

Mina Carmen de Andacollo, Chile (Builes S., 2014)

2.1. CHILE: REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

2.1.1. Contexto y Marco Normativo

Debido a la riqueza mineral yacente en el subsuelo de la República de Chile, su énfasis extractivo se encuentra en la minería, por lo que la ha llegado a establecerse como el sector más activo en el desarrollo de la economía chilena, teniendo en cuenta el monto de las inversiones, la magnitud alcanzada sobre todo en la producción de cobre, y los impactos que esta actividad genera.

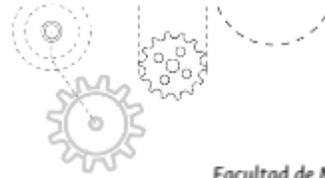
Chile no es un país rico en hidrocarburos convencionales. Importa el 96% del petróleo crudo que se refina internamente y el 80% del gas natural que consume. Las actividades exploración y producción de petróleo y gas de Chile se centra en la cuenca de Magallanes, tanto en el territorio continental como en la isla de Tierra del Fuego y en aguas del estrecho de Magallanes. (BID, 2018)

Si bien en los últimos años la participación de la minería en el PIB ha disminuido, para el año 2018 se ubicó en el 10% (Consejo Minero, 2019), porcentaje aun de relevante importancia en la economía de cualquier país en Latinoamérica, y en el mundo.

En efecto, Chile consolidó su posición como país productor de cobre en el mundo a mediados del siglo XX, después de Estados Unidos, y posteriormente, en la década de los ochenta, pasó a ser primer productor mundial. Luego de los procesos de nacionalización que culminó en julio de 1971, estos yacimientos pasaron a propiedad del Gobierno de Chile.

Caracteriza el sistema extractivo de este país, la constitución de tres grandes empresas públicas que intervienen activamente en la gestión de recursos naturales no renovables y la ejecución e implementación de políticas públicas, a saber: i) la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO-CHILE), que es la encargada de la mayor parte de la explotación y de la comercialización del cobre que produce el país, ii) la Empresa Nacional de Minería –ENAMI– encargada de fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana minería, apoyándola mediante asistencia técnica desde el reconocimiento y determinación de reservas (exploración) hasta la tecnificación de los procesos de producción y la fundición, para terminar con la colocación de los productos obtenidos en el mercado iii) la Empresa Nacional del Petróleo –ENAP, encargada particularmente de actividades de exploración, explotación o beneficio de yacimientos que contengan hidrocarburos, dentro o fuera del territorio nacional,





ya sea directamente o por intermedio de sociedades en las cuales tenga participación o en asociación con terceros.

“El auge minero de los 90 fue acompañado por una modernización de la Corporación del Cobre de Chile (Codelco), primera compañía productora de cobre del mundo, la que logró reducir sus costos en forma significativa durante la segunda mitad de los 90 y, con ello, volver a ser una empresa de las más competitivas de la industria. La Empresa Nacional de Minería (Enami), por otra parte, no logró igual éxito que Codelco, pues por diversos motivos no logró ni modernizar su estructura, ni racionalizar sus costos a tiempo. Enfrentada al requerimiento del Estado de financiar el fomento de la pequeña y mediana minería con sus propias utilidades y, además, a modernizar sus fundiciones para poder cumplir con el nuevo paradigma ambiental, la empresa enfrentaba en 2001 una delicada situación de endeudamiento” (Lagos, 2002).

Sin embargo a la fecha sigue operando y es la principal responsable de la implementación de la Política de Fomento de la pequeña y mediana minería adoptada por Chile el 24 de junio de 2003 mediante el Decreto 076, y será un actor determinante dentro de la política minera que se espera adoptar en el primer semestre del año 2020.

La minería del cobre, por la que se destaca este país, se clasifica en Gran Minería, Mediana Minería y Pequeña Minería, siendo la práctica la que ha llevado a entender en el mercado que a la pequeña y mediana minería pertenecen todas aquellas empresas comercializan sus productos recurriendo a la Empresa Nacional de Minería, mientras en la gran minería se ubicarían todas aquellas empresas que no acuden a la ENAMI para estos fines, donde se ubican Codelco, y otras empresas multinacionales de oro y cobre, litio, nitratos, yodo, hierro entre otros.

Para la denominación de las empresas productoras, se ha utilizado la clasificación efectuada por el Servicio Nacional de Geología y Minería – SERNAGEOMIN- mediante Resolución N° 0408, de fecha 15 de enero de 2005, en Grandes Empresas, Medianas Empresas y Pequeñas Empresas, de acuerdo a su importancia económica, tamaño y producción, y cuya definición es:



Grandes Empresas:

Igual o superior a 1.000.000 horas/persona trabajadas durante el período de un año (corresponde al trabajo promedio aproximado de un mínimo de 400 trabajadores durante un año).

Medianas Empresas:

Igual o superior a 200.000 e inferior a 1.000.000 horas/persona trabajadas durante el período de un año (corresponde al trabajo promedio aproximado de un mínimo de 80 y un máximo de 400 trabajadores durante el año).

Pequeñas Empresas:

Menos de 200.000 horas/persona trabajadas durante el período de un año (corresponde al trabajo promedio aproximado de menos de 80 trabajadores durante el año). (SERNAGOMIN, s.f.)

Finalmente, se destaca que la legislación minera vigente en Chile fue la precursora de las legislaciones del continente, por tal razón se le considera en la primera generación de reformas puesto que proviene de comienzos de la década de los ochenta y su ausencia de modificaciones se debe a que constituye el marco legal pionero en la región en cuanto a propiciar la participación del sector privado en minería. Los significativos flujos de inversión en esa actividad económica que ha venido captando Chile se explican no sólo por dicha legislación, sino también por los fuertes estímulos a la inversión extranjera que se otorgan al amparo del Estatuto de la Inversión Extranjera (Decreto Ley N° 600) que fue promulgado en 1974 (CEPAL - Eduardo Chaparro, 2002).

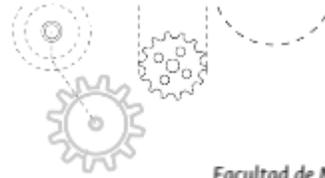
Lo anterior, explica que el enfoque de la legislación hacia la incidencia de la actividad en los territorios o comunidades no fue una prioridad en su concepción, como se aprecia en seguida, y viene a ser desarrollado con enfoque territorial y comunitario con más relevancia por las políticas actuales de la institucionalidad y las corporativas lideradas por las empresas estatales.

No obstante, los referentes normativos a los que se va a hacer alusión tienen una relevancia histórica y jurídica en la región que deben ser tenidas en cuenta, al momento de revisar el alcance de las políticas públicas.

2.1.2. Constitución Política

En el sector extractivo chileno, liderado ampliamente por el subsector de la minería, entre los años 70 y 80 libró su mayor batalla desde el punto de vista jurídico, para modificar el esquema económico del país, basado principalmente en esta actividad productiva, lo cual se irradiaría al continente en general a los países con tradición minera.





En efecto, la reforma más importante que tuvo el régimen legal chileno, tratándose del sector extractivo, consiste en el dominio patrimonial que adquirió el Estado sobre los recursos naturales, la cual se encuentra contenida en la Ley 17450 de 1971, y que planteó una reforma a la Constitución de 1925 para señalar:

“El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos, más sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales”

Adicionalmente se introdujo lo que se conoció como la *nacionalización del cobre*, contemplando la posibilidad de que el Estado ejerciera su poder supremo y dominio absoluto sobre los minerales y las empresas que se encontraban explotándolos, así:

“Por exigirlo el interés nacional y en ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 10 N° 10° de esta Constitución Política, nacionalízanse y declaránse, por tanto, incorporados al pleno y exclusivo dominio de la nación, las empresas que constituyen la Gran Minería del Cobre, considerándose como tales las que señala la ley, y, además, la Compañía Minera Andina.

En virtud de lo dispuesto en el inciso anterior pasan al dominio nacional todos los bienes de dichas empresas y, además, los de sus filiales que determine el Presidente de la República.

El Estado tomará posesión material inmediata de estos bienes en la oportunidad que determine el Presidente de la República.”

Con ocasión de dicha norma, el Estado debió asumir la administración de las empresas de la gran minería del cobre, asignando el capital de las empresas nacionalizadas en un 95% a CODELCO y a un 5% a la ENAMI, con el carácter de sucesoras legales de cada una de las sociedades mineras mixtas que anteriormente explotaban las respectivas empresas nacionalizadas, tal como se





consagró en la motivación del Decreto Ley 1350 de 1976, mediante el cual se creó la empresa estatal CODELCO.

Estos procesos y la situación política que vivía el continente para esa época, principalmente Chile, produjeron la emisión de una nueva **Constitución Política** para en el año de 1980, la cual mantuvo los postulados de la reforma del año de 1971, erigiendo al Estado como propietario integral y exclusivo de los recursos naturales no renovables, e introduciendo que sería la Ley la que determinaría qué minerales, excepción hecha de los hidrocarburos líquidos o gaseosos, podrían ser entregados bajo el esquema de concesión.

Adicionalmente, sería en la misma Constitución que se establecería el carácter de la ley y contenido de la misma para orientar la actividad extractiva, dentro de los cuales se destacan:

1. Sería una ley orgánica
2. Las concesiones se constituirán mediante resolución judicial.
3. La duración, derechos y obligaciones se fijarán en la ley.
4. Ejecución obligatoria
5. Establecerá causales de caducidad y serán resueltas por los tribunales judiciales ordinarios
6. Garantiza estabilidad jurídica y respeto al Decreto 600 de inversión extranjera

Finalmente se resalta que, bajo esta nueva constitución, la exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, como los hidrocarburos, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo, razón por la cual en la actualidad el asunto de hidrocarburos se maneja como fuente energética y no bajo la administración de la minería.

Por demás, la Carta Política no evidencia una tendencia a la consideración de los territorios y sus comunidades ante la principal actividad económica del país, sin embargo, amparados en varios de los principios que se allí se contemplaron, como la autonomía de las regiones y municipalidades, se desarrolla la institucionalidad y la industria minera para imprimirle el enfoque actual como se analizará.



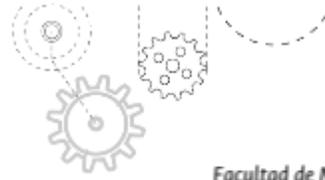
2.1.2.1. Ley Orgánica Constitucional sobre concesiones mineras

En cumplimiento de la Constitución Política se adoptaría por la Junta Militar de la dictadura la Ley 18097 de 1982, denominada como **Ley Orgánica Constitucional sobre concesiones mineras**, la cual resulta aplicable para la totalidad del sector extractivo. Esta norma se caracterizó por lo siguiente:

Tabla 9. Características de la Ley orgánica. Fuente: Elaboración propia

1	Las concesiones son derechos reales inmuebles (art.1), diferentes del dominio del predio superficial; a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región en donde se consideran derechos de orden personal. Por lo que en Chile la negociación, enajenación, gravamen de las concesiones se rige por la normatividad civil respectiva en materia de inmuebles.
2	No concesión de hidrocarburos, litio, yacimientos en aguas marítimas jurisdiccionales o en zonas que la ley determine importantes para la seguridad nacional (Art.1). Dichas sustancias pueden explotarse por el Estado, por concesiones administrativas o por contratos especiales de operación, y no se rigen por la legislación minera.
3	No se consideran sustancias minerales las arcillas superficiales, las salinas artificiales, las arenas, rocas y demás materiales aplicables directamente a la construcción, todas las cuales se rigen por el derecho común o por las normas especiales que a su respecto dicte el Código de Minería (art.3).
4	El titular de una concesión minera judicialmente constituida tiene sobre ella derecho de propiedad, protegido por la garantía del número 24° del artículo 19 de la Constitución Política. Esto es que, la privación de las facultades de iniciar o continuar la exploración, extracción y apropiación de las sustancias que son objeto de una concesión minera constituye privación de los atributos o facultades esenciales del dominio de ella, lo cual ha permitido dar seguridad para la inversión extranjera.
5	La duración para la exploración sería de cuatro años y para explotación se establece como indefinida. Esta particularidad de concesiones perpetuas, determina que el entorno social y el desarrollo que debe generar la actividad minera debe ser adecuado y permanente, produciendo naturalmente coalición con los actores sociales y produciendo beneficios para las comunidades impactadas, no solo en términos de empleo, sino encadenamientos productivos, y desarrollo endógeno local.





2.1.3. Código de Minería

De forma congruente con lo ordenado por la Carta Constitucional y la Ley Orgánica de Concesiones de Minas, en el año 1983 se expediría el Código de Minería, el cual articula y establece los principios y procedimientos para la ejecución de las concesiones mineras además de señalar los pagos anuales que se deben efectuar por parte de los concesionarios, dependiendo de la etapa en la que se encuentren, pagos que denominó como "Patente minera de amparo anual".

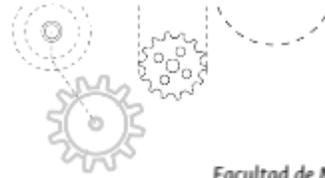
Esta contraprestación de orden legal, tendría un enfoque presupuestal hacia las dieciséis regiones que conforman la estructura política del país, y vendría a ser desarrollada por el artículo único de la Ley N° 19.143, de 1992, el cual dispuso que una cantidad igual al producto de las patentes de amparo, se distribuirán entre las regiones y comunas así:

- a) *70% de dicha cantidad se incorporará a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que anualmente le corresponda, en el Presupuesto Nacional, a la Región donde tenga su oficio el Conservador de Minas en cuyos Registros estén inscritas el acta de mensura o la sentencia constitutiva de las concesiones mineras que den origen a las patentes respectivas, y*
- b) *El 30% restante corresponderá a las Municipalidades de las Comunas en que estén ubicadas las concesiones mineras, para ser invertido en obras de desarrollo de la Comuna correspondiente.*
- c) *En el caso de que una concesión de exploración o una concesión de explotación se encuentre ubicada en territorio de dos o más Comunas, las respectivas Municipalidades deberán determinar, entre ellas, la proporción en que habrán de percibir la suma igual a la patente correspondiente a la concesión de exploración o a la concesión de explotación de que se trate, dividiendo su monto a prorrata de la superficie que sea abarcada por una u otra concesión, en cada Comuna. Si no hubiere acuerdo entre las aludidas Municipalidades respecto de la citada proporción, el Servicio Nacional de Geología y Minería determinará qué superficie de las correspondientes concesiones queda comprendida en cada Comuna.*

La Ley de Presupuestos de cada año incluirá en los presupuestos de los Gobiernos Regionales que corresponda, las cantidades a que se refiere la letra a) de este artículo. El Servicio de Tesorerías pondrá a disposición de las Municipalidades los recursos a que se refiere la letra b), dentro del mes subsiguiente al de su recaudación."

Con esta disposición, posterior al Código de Minería, pero que lo desarrolla, la legislación concibe un enfoque económico en retorno a las regiones que reciben los impactos de la actividad, sin embargo, se mantiene desde una óptica sub-vensionalista sin que se interne en el mismo desarrollo endógeno de las





comunidades, máxime cuando a pesar de la vigencia de la norma, se estableció mediante Ley 19719 de 2001 que se aplicará para el pago correspondiente anual que inició a partir del año 2008.

Las anteriores tres normas, constituyen la carta de navegación del sector extractivo chileno, y como se observa, se encuentran orientadas principalmente a la producción y captación de rentas estatales, garantizando las inversiones extranjeras y facilitando las mismas; por lo que su enfoque, se puede afirmar, era netamente económico para la época de su promulgación y no contiene disposiciones orientadas o que permitan inferir una incidencia de la actividad en el desarrollo regional.

No obstante, vale la pena resaltar que, los espacios estatales tangibles para la participación ciudadana y que implican un principio de impacto en el desarrollo local, se empezarían a generar principalmente con la expedición de:

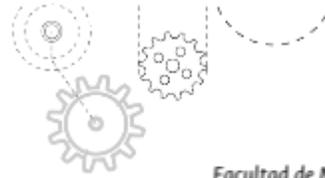
2.1.4. Ley de Bases del Medio Ambiente – 19.300 en el año 1994

En esta ley se contempla un amplio capítulo de intervención ciudadana para la aprobación de los instrumentos de planeación ambiental en los proyectos extractivos, y se crean comisiones regionales y nacionales para la garantía de dicha participación con la posibilidad de tener órganos consultivos en la academia y ONG para garantizar el procesamiento de la información con equidad técnica.

El origen de esa norma es la iniciativa parlamentaria, pero siguiendo el modelo que la industria ya había empezado a generar, y cuyo referente de experiencia exitosa de participación ciudadana había sido la de la Compañía Minera La Escondida que inició sus operaciones a fines de 1990 en la región de Antofagasta, en el norte de Chile y a pesar de que en ese momento no existía la normatividad ambiental consolidada, sino únicamente normas sectoriales con relevancia ambiental, esta empresa decidió hacer un EIA y así cumplir con las directrices y políticas corporativas de sus propietarios, y con el programa mínimo de evaluación de impacto ambiental requerido por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Centro Internacional de Investigaciones (CIID), 2004).

De esta forma, a pesar obligación de recurrir a la participación ciudadana, el estudio se realizó mediante un estrecho trabajo con la autoridad y diferentes grupos de la comunidad y la academia bajo el siguiente esquema, el cual a su vez ha sido implementado como acercamiento temprano a las comunidades para proyectos extractivos.





LA PARTICIPACIÓN TEMPRANA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL



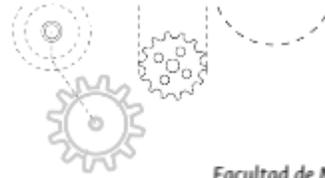
Figura 21. Participación del sistema de evaluación de impacto ambiental. Fuente: Elaboración propia

2.1.5. Ley de Participación en la Gestión Pública – Ley 20.500 de 2011

De otro lado, se resalta la expedición de esta ley, con la cual, además de contemplarse estructuras para la conformación de asociaciones de ciudadanos, resulta relevante para este documento el artículo 70 que establece un exhorto a todos los órganos que conforman la administración del Estado para que establezcan modalidades formales y específicas de participación de las comunidades, así como la publicidad de sus actividades y rendición de cuentas de cada periodo de gestión.

No obstante, lo anterior, se plantea que en la actualidad el Estado aprueba proyectos económicos privados asociados a la explotación de recursos naturales





sin contar con mecanismos vinculantes de participación ciudadana de las comunidades locales afectadas y, así, el conflicto surge fácilmente: *“Los reducidos espacios de participación ambiental disponibles legalmente, y la baja incidencia de estos mecanismos en los procesos de decisión ambiental, son un factor estructural que alimenta la conflictividad... A lo anterior se agregan los vacíos legales en materia de ordenamiento territorial vinculante, que también actúan como gatilladores de la conflictividad”* (Astorga, 2017); Finalmente, los motivos que más se repiten en todos los conflictos analizados son el reclamo al derecho de la participación ciudadana y consulta indígena; la solicitud de incorporar el conocimiento de los habitantes del territorio; demanda por ordenamiento territorial, y localización de proyectos en el borde costero, entre otros (Ministerio del Medio Ambiente de Chile , 2018)

De otra parte, la entrada en vigencia de esta Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el año 2009 generó expectativas en distintos sectores políticos y sociales en la medida que posibilitaría un mayor control e interés ciudadano sobre las acciones del Estado y la promulgación de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana, junto al Instructivo Presidencial firmado con fecha agosto de 2014 que contiene indicaciones complementarias para la “Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, evidencian el esfuerzo del Estado por fortalecer la Participación Ciudadana.

Pese a lo anterior, el significado de la Participación Ciudadana en Chile ha permanecido en la ambigüedad y su despliegue ha sido acotado, fundamentalmente, por la falta de estandarización en los canales de participación; la insuficiente información a la ciudadanía sobre los mecanismos de participación y en algunos casos la capacidad del sector público para generar compromisos con los nuevos enfoques de participación ciudadana. (Delamaza, 2011)

En este contexto cobra relevancia lo señalado por el Ministro de Minería (Jornada de Finalización de las Actividades del Acuerdo 101 Marco de Producción Limpia sector Gran Minería, Santiago, 09/12/2002) en donde indicó que la actitud general que ha definido el gobierno es la de: *«promover y apoyar herramientas a partir de procesos de autorregulación de la industria y propuestas de compromisos voluntarios entre las empresas, la comunidad y el Estado”*; razón por la cual la incidencia del sector en desarrollo local se evidencia que se construye, a partir de las modificaciones en la institucionalidad minera, su política pública y la autorregulación de la industria.



2.1.6. Políticas de impacto en el sector extractivo

2.1.6.1. Institucionalidad minera

Desde el gobierno de la República de Chile, existe una posición uniforme para entender que el sector minero es, además de una fuente de ingresos determinante de la economía nacional, generadora de desarrollo; por lo que se evidencia una preeminencia en su orientación netamente extractivista, posición que constituye en las regulaciones del sector una motivación infaltable, y que permea todas las carteras ministeriales.

En relación con la institucionalidad minera, ésta actualmente cuenta con un grado de desconcentración que la hace idónea para la coordinación de las políticas regionales con las nacionales, así, existen **Secretarios Regionales Ministeriales de Minería**, los cuales tienen a cargo la coordinación, y búsqueda de puntos de encuentro entre las políticas Nacional y regionales, de tal manera que se articulen armónicamente y esa articulación se constituya en beneficios para la región. Figura que destaca a Chile en la región.

Para el año 2018, el Ministerio de Minería Chileno creó la **División Desarrollo Sustentable**, la cual se pretende que desarrolle y haga seguimiento a Políticas Públicas que permitan optimizar la relación entre la actividad, el medio ambiente y los territorios, en esta tarea, brindará asesoría técnica en materias ambientales, sectoriales, relación con la comunidad y pueblos indígenas, como también en la promoción y estado de los proyectos de inversión en minera para que puedan materializarse en el país (Ministerio de Minería, 2019).

En la misma línea, conformó la **Comisión Asesora Presidencial para elaborar una Política Nacional de Minería 2018-2050** con la finalidad de proponer una estrategia para el sector en el corto, mediano y largo plazo. Esta política se está desarrollando a través de cuatro mesas de trabajo que abordan las dimensiones económicas, de gobernanza, social y ambiental. La instancia cuenta con miembros permanentes de instituciones públicas, academia, y empresas mineras, además de miembros invitados como autoridades, expertos, ONG's y representantes de trabajadores y comunidades (Ministerio de Minería, 2019); sin embargo, a la fecha de esta investigación no se encuentra documentada ni adoptada la política.



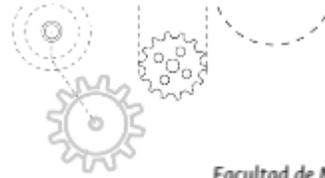


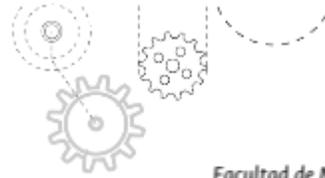
Figura 22. Mesa política minera a 2050. Fuente: Elaboración propia a partir de (Ministerio de Minería, 2019)

En la actualidad, el Ministerio de Minería tiene su enfoque asociado al desarrollo sostenible, y reconocimiento de los territorios como factor necesario e indispensable para la construcción de una minería con creación de valor, lo cual se evidencia en la siguiente gráfica:



Figura 23. Esquema estratégico para la creación de valor en la minería. Fuente: Adaptado de COCHILCO.





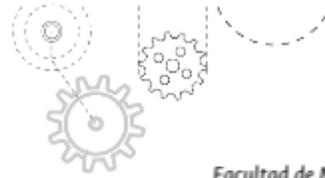
Como se observa, existe un direccionamiento institucional hacia la participación ciudadana como estrategia, que reposa sobre la base de las comunidades y medio ambiente como factores de sustentabilidad del negocio minero y que a su vez repercute en el reconocimiento del territorio como factor crítico para una actividad minera que genere valor, de manera que en enfoque de la posición gubernamental marca la tendencia en el desarrollo del sector extractivo en el país.

En esta línea, el Ministerio de Minería en la actualidad se puede decir que promueve una minería más comprometida con sus regiones, con la idea de potenciar un desarrollo integral de las mismas, escenario en el cual la Política Minera que pretende adoptar jugará un papel determinante, sin embargo mientras ello ocurre, esa cartera ministerial ha publicitado **tres compromisos** (Ministerio de Minería, 2019) que tiene por objetivo que los beneficios de esta actividad se extiendan plenamente a los habitantes de las comunidades y regiones donde se encuentran ubicados los proyectos mineros, a saber:

- a) *Un mayor compromiso de las empresas mineras con las comunidades donde están sus proyectos, por ejemplo, que impulsen la contratación de mano de obra local, recurran a la utilización de servicios de abastecimiento regional en materia de transporte o insumos, como también que sus ejecutivos se instalen en las zonas donde se desarrollan las actividades mineras*
- b) *Un segundo compromiso es estimular que las regiones, posibiliten la formación de profesionales y técnicos calificados que presten servicios de calidad a las mineras que lleguen a la zona. Del mismo modo, resulta necesario que se generen adecuadas alternativas de educación, salud e infraestructura para cultura y esparcimiento con la finalidad de convertir a la región en un territorio con mejor calidad de vida.*
- c) *Por su parte, el tercer compromiso recae en el Gobierno y en el Ministerio de Minería donde ya se han dado pasos importantes para agilizar la materialización de los proyectos mineros con la creación de la División de Desarrollo Sustentable o las mesas pro-inversión minera en las regiones de Antofagasta y Atacama.*

Finalmente, se resalta el hecho de que, en la actualidad, Chile cuenta con institucionalidad de relevancia en materia de **innovación y competitividad**, por lo que desde el año 2013 se definió como principal misión, diseñar, difundir y fomentar políticas mineras del país que incorporen sustentabilidad e innovación





tecnológica, con el fin de maximizar el aporte sectorial al desarrollo económico, ambiental y social del país.

Lo anterior, llevó al Gobierno a retomar programas de clúster minero, para incidir en la productividad de las regiones como destinatarias de los encadenamientos productivos que producen las empresas dedicadas a la extracción de recursos naturales no renovables, y a futuro ser auto sostenibles.

En la actualidad, los siete sectores estratégicos para el desarrollo de clústeres en el país, hoy denominados como “Programas Estratégicos de Especialización Inteligente” son: Minería, Turismo, Agro alimentos, Construcción, Economía Creativa, Manufacturas Avanzadas y Pesca y Acuicultura.

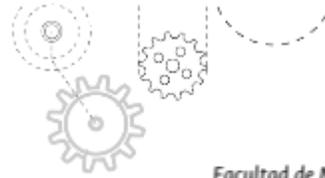
En efecto, a partir del informe Minería: Una plataforma de futuro para Chile, elaborado por la Comisión Minería y Desarrollo de Chile para la Presidenta Bachelet en diciembre de 2014 (Transforma, Economía productiva y diversificada, 2019), se establecieron tres atributos que debiesen modelar el desarrollo de la industria en el país:

Tabla 10. Atributos modeladores del desarrollo industrial. Fuente: Elaboración propia a partir de (Ministerio de Minas y Energía, 2018)

1. Minería virtuosa	2. Minería incluyente	3. Minería sostenible
<ul style="list-style-type: none"> Fortaleciendo su competitividad y productividad, tiende a generar las condiciones para que emerja un ecosistema robusto de innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> Favorece la participación de las comunidades que viven o trabajan en zonas de influencia de la minería en los beneficios que ésta genera 	<ul style="list-style-type: none"> Integra en el diseño de sus operaciones todas las variables críticas que afectan el sistema socio-ambiental en que se desenvuelve

Con lo anterior se pretende mediante la implementación de programas como Clúster de Antofagasta (Clúster Minero Región de Antofagasta, es un programa de especialización inteligente impulsado por Corfo y el Comité de Desarrollo Productivo de la Región de Antofagasta, en el marco de la Agenda de Productividad, Crecimiento e Innovación del Ministerio de Minería. En su segundo año de implementación esta iniciativa busca impulsar una industria regional de servicios tecnológicos en esta área, conformada por una oferta de capital humano especializado, empresas, emprendedores y entidades tecnológicas, a través de la vinculación efectiva de los actores regionales de la industria y la incorporación de prácticas exitosas de modelos de desarrollo económicos





globales, que permitan aumentar la competitividad de la región".) (Transforma, 2019) desarrollar al menos 250 empresas proveedoras de clase mundial y Alcanzar los US\$ 4.000 millones en exportaciones de bienes y servicios asociados a la minería (Transforma, Economía productiva y diversificada, 2019).

En este orden de ideas, se observa una tendencia institucional definida para compaginar las políticas y normatividad tendiente a fomentar la inversión y a la generación de riqueza, con la indisoluble participación y consideración de los territorios y sus comunidades como protagonistas esenciales en el panorama y determinantes de la generación de valor del sector minero, el cual a la postre tendrá como parámetro de medición el desarrollo que genere en la comunidad, finalidad que se deriva de los compromisos que asumió el Gobierno Nacional y de los que la política pública se nutrirá.

A pesar de que a la fecha la Política minera no se ha emitido, la tendencia sustentable y sostenible para el ejercicio de la actividad extractiva ya se ve reflejada en algunos instrumentos adoptados por el Gobierno y otros por las empresas nacionales chilenas, que se tratarán a continuación.

2.1.6.2. *Manual informativo sobre minería en Chile – Guía para comunidades y empresas.*

En el año 2011, con la colaboración del Gobierno de Canadá y la Organización de Estados Americanos, el Ministerio de Minería presentó este manual con la finalidad de que sirviera de guía para la industria en relación con los aspectos que debería considerar al momento de embarcarse en un proyecto minero, requisitos y etapas, así como para las comunidades de cara al conocimiento de los proyectos y de medición de los impactos que podría generar en la región en cada una de las etapas de proyecto minero.

Este manual, es una adaptación para Chile del documento Mining Information Kit for Aboriginal Communities por Natural Resources Canada, Indian and Northern Affairs Canada, The Prospector and Developers Association of Canada, The Mining Association of Canada y The Canadian Aboriginal Minerals Association.

El objetivo del instrumento es contribuir a conocer y entender mejor el ciclo minero de la gran y mediana minería en el país –principalmente metálica (cobre, oro, plata)– es decir, la que tiene mayor impacto en el territorio. No incluye a la pequeña minería, ni a la minería artesanal. Para ello, se ponen en común conceptos, procesos, actividades y espacios de vinculación entre las empresas mineras, las comunidades aledañas a sus operaciones y el Estado (Ministerio de Minería, 2011).



Se construye a partir de los cuestionamientos que deben efectuarse los actores de la actividad, entendiéndose industria y comunidades, en cada una de las fases del respectivo proyecto, a saber:



Figura 24. Fases del proyecto minero. Fuente: Elaboración propia

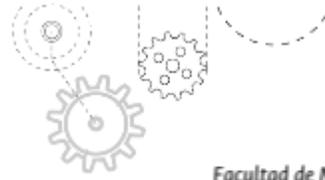
Esta última fase, con ocasión de la expedición de la Ley de Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras (Ley N° 20.551 de 2011).

Su temática abarca cuatro ítems estandarizados de información que varía de etapa a etapa y se concentran en:

Tabla 11. Ítems de etapa a etapa. Fuente: Elaboración propia a partir de (Ministerio de Minas y Energía, 2018)

A	Visión general	Explica el propósito, las actividades principales y los participantes clave en dicha etapa.
B	Aspectos legales	Identifica los requerimientos legales generales, leyes y permisos que aplican.
C	Impacto ambiental y social	Identifica los impactos potenciales (positivos y negativos) en las personas y el medio ambiente, e incluye acciones de gestión y mitigación referenciales.
C	Oportunidades de colaboración entre empresas y comunidades	Identifica las oportunidades de participación de la población y presenta ideas de estas pueden desarrollar sus capacidades (conocimiento, habilidad y oportunidad). Dentro de los aspectos a destacar en este ítem, es la importancia que se da a la generación de empleo en la región y los mecanismos para establecer encadenamientos productivos desde los proyectos mineros. (Ministerio de Minería, 2011)

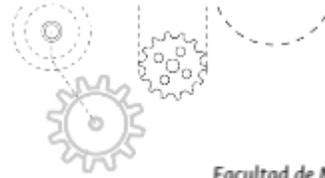




El manual finaliza con un capítulo sobre minería en tierras indígenas, para incorporar los conceptos de consultas previas y participaciones, teniendo en cuenta que hasta septiembre de 2009 entró en vigencia en Chile el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre “Pueblos indígenas y tribales en países independientes”, tratado internacional que vela por los derechos de los pueblos indígenas e incluye el derecho de sus comunidades a ser consultadas por las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Este instrumento institucional del Ministerio de Minería constituye un principio de información básica, pero detallada, de los horizontes que deben tener en cuenta las empresas para el desarrollo de su actividad y las oportunidades que pueden tener las comunidades receptoras de los impactos de dicha actividad, por lo que articula el desarrollo económico manteniendo como eje el desarrollo local endógeno, debido a que se infiere de esta política que no basta a distribución de las rentas derivadas de la actividad, sino que se potencializa la comunidad y el territorio en sí mismo para que sea un foco de progreso y productividad.





2.1.6.3. Empresas Mineras y pueblos indígenas en Chile: Buenas Prácticas para la Construcción de Beneficio Propio

A partir de la entrada en vigencia en Chile del Convenio 169 de la OIT, y debido a la existencia pluri-étnica en el país, cobró mayor relevancia la comunicación, participación y atención de estas comunidades en el entorno minero chileno.

En este escenario, el Ministerio de Minería, con apoyo del Banco Mundial, realizó un estudio para identificar buenas prácticas entre las compañías mineras y los pueblos indígenas en las principales regiones mineras del país, el cual será desarrollado en el capítulo siguiente, pero en el que es importante resaltar la voluntad política del estado Chileno, para acompañar a las empresas extractivas en la consolidación de un documento de buenas prácticas en beneficio de las comunidades y de los territorios receptores de la actividad.

Este documento tiene por objetivo: i) identificar y sistematizar experiencias de buenas prácticas en las relaciones entre pueblos indígenas locales y empresas mineras, y (ii) formular recomendaciones para el fortalecimiento institucional del sector minero, con el propósito de mejorar la construcción de relaciones favorables entre todos los involucrados. (Min. Minería y Banco Mundial, 2014)

En efecto, la política que se pretende formular, se estructura sobre la base de una definición de buenas prácticas articulada en cinco segmentos, a saber:



Figura 25. Segmentos para una buena práctica. Fuente: Elaboración propia

Sobre estos segmentos se proponen criterios de elaboración, implementación y evaluación de estrategias para establecer relaciones de mutuo beneficio en materia de mediana y pequeña minería. Los cuales se abordan bajo el siguiente esquema:



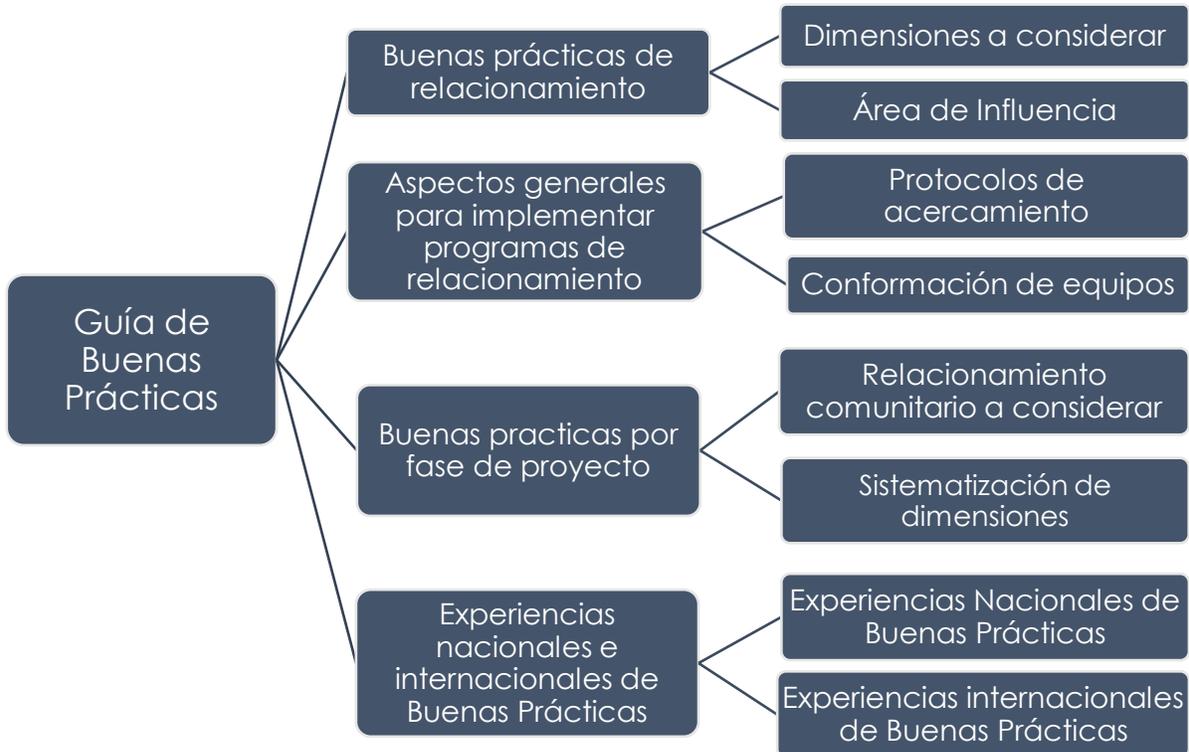
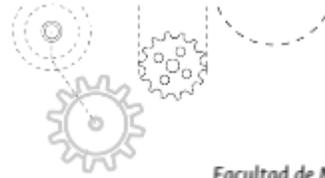


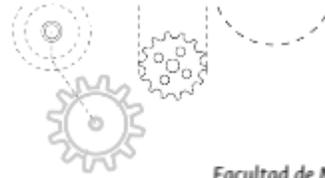
Figura 26. Guía de buenas prácticas. Fuente: Elaboración propia

En su contenido se evidencian experiencias recogidas de las que se extraen lecciones aprendidas, tanto para las empresas mineras como para las comunidades, y se traduce en un documento medular para el Estado en procura de las buenas relaciones con las comunidades por medio del diseño y ejecución de las políticas públicas, revelando que tanto los pueblos indígenas como las compañías mineras reconocen la importancia de ciertas prácticas, dentro de las que se destacan:

- a) *La iniciación temprana del diálogo sobre el proyecto y sus potenciales impactos;*
- b) *La integración de la visión, tiempos y tradiciones culturales a los proyectos;*
- c) *La articulación de actores y la mitigación de impactos, y*
- d) *La construcción de vínculos estables y de largo plazo. (Min. Minería y Banco Mundial, 2014)*

En la actualidad y debido a que uno de los actores más importantes en los temas de conflictividad en las regiones son las comunidades indígenas, es pertinente tener en cuenta su cosmovisión para a partir de allí compaginar los intereses de la nación y los de aquellas en pro del desarrollo de los territorios indígenas y en





respeto a su identidad cultural y social, sin sacrificar el potencial geológico como fuente de rentas para la Nación, esta construcción requiere la participación conjunta de los actores para la construcción de canales y materialización de medidas efectivas para el desarrollo local, potencializando los efectos positivos de la actividad extractiva.

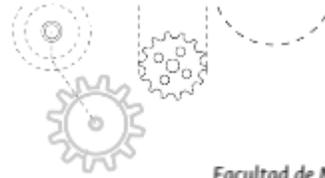
2.1.6.4. Decálogo de la industria minera para la incorporación de la mujer y la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. (Ministerio de Minería, 2019)

El sector minero chileno es pionero en la adopción de un manual para la aplicación de factores de política pública relacionados con Derechos Humanos y concretamente con igualdad de género, de ahí que el Ministerio de Minas haya adoptado este manual y haya vinculado voluntariamente a más de 20 organizaciones entre empresas mineras, entidades públicas y asociaciones gremiales a esta iniciativa.

Las mujeres chilenas en la actualidad tienen una participación por debajo del 8% en las labores extractivas, razón por la cual, en aras de incrementar dicho porcentaje, el Estado comprometió a los actores involucrados en la cadena productiva y asociativa en 10 medidas en particulares, a saber:

1. Promover una mayor participación femenina en la industria minera continuando el desarrollo de la igualdad de oportunidades y la no discriminación en los procesos de gestión de personas, selección, formación, desarrollo de carrera y remuneraciones equitativas.
2. Velar por las buenas prácticas laborales y por la conciliación de la vida laboral y familiar y personal, proponiendo políticas laborales y sistemas de trabajo que se adapten de mejor forma, a la naturaleza del trabajo minero y diferencias de localización, sin que ello signifique precarización laboral.
3. Avanzar en la difusión de la norma chilena 3262: Sistema de gestión de igualdad de género y conciliación de la vida laboral, familiar y personal, como un estándar que permita abordar la igualdad entre hombres y mujeres al interior de las organizaciones como un tema de gestión relevante.
4. Promover la inserción femenina en la dirigencia sindical fomentando el liderazgo en trabajadoras, por medio de la entrega de herramientas que les





- permita participar en igualdad de condiciones respecto de los hombres.
5. Avanzar en la presencia de mujeres en los cargos de toma de decisiones eliminando sesgos en la selección y preparando a profesionales para ocupar dichas posiciones.
 6. Transitar hacia una cultura organizacional inclusiva y proclive a la diversidad de hombres y mujeres, sensibilizando y capacitando permanentemente en temas de género, a las personas de todos los estamentos de las empresas mineras.
 7. Contar con una infraestructura adecuada para una fuerza laboral mixta en óptimas condiciones de seguridad, higiene y confort, considerando las diferentes necesidades de hombres y mujeres.
 8. Promover el retorno al trabajo de hombres y mujeres luego del ejercicio de derechos parentales, en un ambiente de integración y sin afectar su desarrollo de carrera y posibilidades de crecimiento.
 9. Potenciar el trabajo conjunto con las instituciones de educación superior, centros de formación técnica y liceos técnicos profesionales con el fin de incentivar a que más mujeres ingresen a estudiar carreras afines a la minería, conozcan y opten por trabajar en la industria.
 10. Contribuir a la sostenibilidad y desarrollo local a través del trabajo con mujeres que son parte del área de influencia de las faenas mineras, impulsando emprendimientos y/o tareas relacionadas con la minería, visibilizando el trabajo y aporte que realizan.

Para hacer tangibles estos compromisos se conformó entre las empresas, entidades y organizaciones firmantes y los Ministerios de Minería y el de la Mujer y Equidad de Género unas mesas periódicas para avanzar de manera conjunta en cada uno de estos puntos.

La voluntad política, empresarial y gremial para la adopción de este tipo de medidas, incentivan la percepción en los territorios y las comunidades, la cual a su vez se traduce necesariamente en un espacio de reconciliación laboral con las mujeres del entorno minero.

A esta política se suma la adopción del Plan de Acción de Empresa y Derechos Humanos, liderado por el Gobierno Chileno desde el año 2017, por lo que las



empresas públicas chilenas a la fecha se encuentran realizando procesos de debida diligencia al amparo de la iniciativa gubernamental.

2.1.7. Políticas de empresas públicas del sector extractivo

2.1.7.1. Empresa Nacional Minera - ENAMI

Esta empresa pública se crea mediante la ley 153 de 1960, y se encarga de fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana minería, misión es fomentar el desarrollo de la Pequeña y Mediana Minería (PYMMI), brindando los servicios requeridos para acceder al mercado de metales refinados, en condiciones de competitividad.

Al igual que CODELCO, tiene dentro de su **Política de Sustentabilidad** objetivos asociados a la incorporación de las comunidades y territorios como partícipes directos de la actividad que desempeña, de esta manera ENAMI considera que debe *“establecer relaciones de mutuo beneficio y respeto con sus grupos de interés, sus autoridades y otras partes interesadas, apoyando el desarrollo integral de ellas y de su entorno e implementando mecanismos transparentes de relacionamiento y entrega de información”* (ENAMI, 2018)

Al respecto, habida cuenta del sensible sector que maneja con productores de pequeña y mediana minería, tiene una Estrategia de Relaciones comunitarias que se incorpora a la **Política de Relaciones con las Partes Interesadas**, en donde su principal objetivo es establecer lineamientos que contribuyan a consolidar relaciones de respeto, colaboración y transparencia, aportando calidad de vida a las localidades donde ENAMI desarrolla sus operaciones (ENAMI, 2016).



Asimismo, concentra su énfasis en uno de los siete fundamentos de la norma técnica ISO 26.000 -Guía para la gestión de Responsabilidad Social-, que se relaciona con la participación activa y desarrollo de la comunidad (ENAMI, 2016). Por lo anterior, la participación activa que propone considera que debe ir más allá de involucrarse con los impactos producidos en la comunidad, para extenderse hacia el apoyo y creación de una relación con las personas.

Con base en lo anterior esta política, se destacan los siguientes atributos:



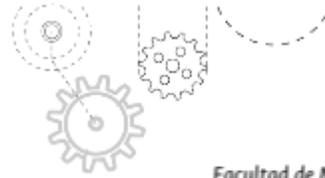


Tabla 12. Atributos de la política de sustentabilidad de ENAMI. Fuente: Elaboración propia a partir de (ENAMI, 2016)

<p>1</p> <p>ENAMI reconoce y valora la relación permanente con las partes interesadas</p>	<p>2</p> <p>ENAMI fortalecerá continuamente su relación en base al respeto, transparencia y acciones que apunten a generar espacios de desarrollo y mejor calidad de vida de los públicos de interés</p>	<p>3</p> <p>ENAMI incorpora y promueve criterios de responsabilidad social en las decisiones de las operaciones y proyectos</p>	<p>4</p> <p>ENAMI releva el valor de sus trabajadores, como parte esencial de su quehacer en beneficio del desarrollo y progreso de las comunidades</p>	<p>5</p> <p>ENAMI pondrá énfasis en difundir su rol, aportando información de sus procesos y usos ante la comunidad en un ejercicio de constante transparencia y acceso a la información</p>
--	---	--	--	---

Finalmente, a partir de la adopción de la **Política de Fomento Minero a la Pequeña y mediana minería**, la cual se dio mediante el Decreto 76 de 2013, se establece que ENAMI será el ejecutor de esta política, con la finalidad de generar las condiciones para que la pequeña y mediana minería se desarrolle de forma sustentable.

Particularmente sus esfuerzos se direccionan al fomento, producción, comercialización de minerales y asistencia técnica para capacitación de los mineros que pertenezcan esta clasificación (ENAMI, 2014), razón por la cual es una política orientada expresamente para un sector de la minería, dentro de la cual se destacan programas como el de Capacitación y Transferencia Tecnológica para la Pequeña Minería Artesanal de la Subsecretaría de Minería (PAMMA) y con la ayuda de los Gobiernos Regionales y sus Fondos de Desarrollo Regional (FNDR), se han duplicado los recursos entregados al sector en apoyo al emprendimiento minero.

Debido a la importancia que revisten las actividades de pequeña y mediana minería las mismas explican que exista una articulación entre el Ministerio de Minería, la Enami y los Gobiernos Regionales.

No obstante, desde el Gobierno Nacional en la formulación de la Política Minera 2018-2019, este segmento de la actividad productiva minera, jugará un papel determinante en los impactos que debe imprimir al desarrollo local, por su puesto, con un enfoque diferencial de acuerdo con su capacidad económica y de gestión.



2.1.7.2. Empresa Nacional del Petróleo - ENAP

Es creada mediante la Ley N° 9.618 de 1950, como empresa estatal chilena dedicada a la exploración, producción, refinación y comercialización de hidrocarburos y sus derivados.

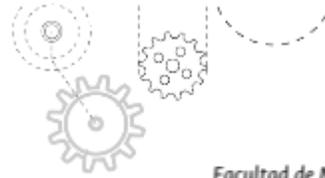
Como ha ocurrido en la historia chilena, esta compañía estatal no escapó a los efectos de la conflictividad social generada por los proyectos extractivos en el país, y en el mundo, razón por la cual para abordarlos y orientarse a una actividad sustentable como ya había referenciado el Gobierno Nacional, se enfoca principalmente en la **Estrategia de Relacionamento comunitario** la cual se adoptó en el año 2016.

Dicha estrategia, considera las siguientes etapas en el relacionamiento con las comunidades, a saber según ENAP (2016):



1. *Etapa de Diagnóstico:* Se recogen preocupaciones, anhelos e intereses de las comunidades y sus territorios, a través de un proceso sistemático de diálogo y consulta comunitaria. A la vez se levantan líneas de base de aspectos geográficos, demográficos, antropológicos, socio-económicos y de bienestar social básico de los territorios en los cuales ENAP está inserta; y se realiza un mapeo de stakeholders.
2. *Etapa de Análisis:* Se identifican los principales riesgos e impactos socio-comunitarios y medioambientales de las operaciones, así como también las principales áreas de interés y oportunidades de mejora y desarrollo en los territorios.
3. *Diseño de la Estrategia de Gestión Comunitaria:* Definiciones estratégicas y Plan de Acción, con líneas de acción o iniciativas a desarrollar en cada territorio. Culmina con la medición del cumplimiento del plan (resultados), de acuerdo a indicadores y verificadores; la evaluación de su retorno social y un proceso de consulta comunitaria respecto de la valoración y el impacto de las iniciativas desarrolladas.





Ciclo de la estrategia corporativa de relacionamiento comunitario

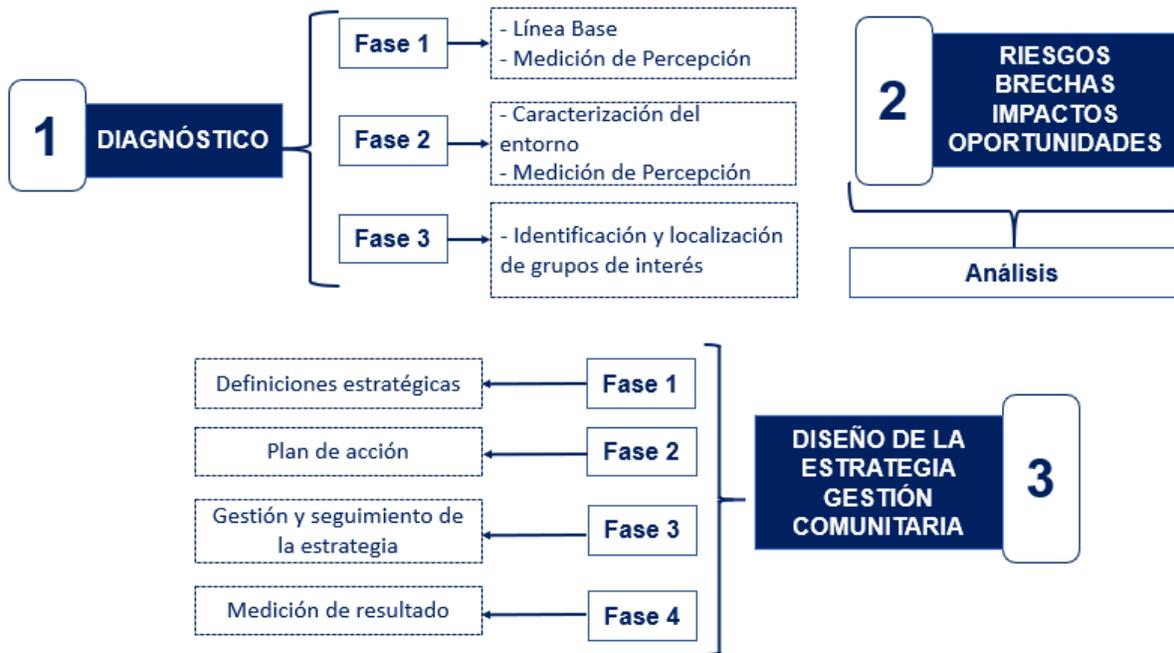


Figura 27. Ciclo de la estrategia corporativa para el relacionamiento comunitario. Fuente: Elaboración propia a partir de (ENAP, 2016)

Finalmente se resaltan los cuatro ejes (ENAP, 2016) que direccionan los programas con las comunidades en todas las unidades de negocios:

Diálogo Abierto

Promoción de instancias de relación y comunicación permanente para generar lazos de confianza y credibilidad con los vecinos de las operaciones. La empresa mantiene canales de diálogo permanentes, presenciales y no presenciales

Transparencia y Responsabilidad Ambiental

Entrega de información certera y oportuna sobre los impactos ambientales de la organización y las medidas para mitigarlos.

Relación de Beneficio Mutuo

Desarrollo de iniciativas que busquen el desarrollo local y generar valor compartido entre comunidad y empresa



Responsabilidad Colectiva

Integrar el relacionamiento con las comunidades de forma transversal en la gestión de la empresa, asumiendo esta temática como responsabilidad de todos los trabajadores de ENAP

Con lo anterior, el sector petrolero denota las mismas problemáticas asociadas al territorio donde desarrollan las faenas mineras, razón por la cual participan de los mecanismos que con la experiencia se han ido consolidando en el sector minero para identificar y afrontar este asunto crítico, en aras de aportar al desarrollo local.

2.1.7.3. Corporación Nacional del Cobre de Chile - **CODELCO**

Mediante el Decreto Ley Número 1350 de 1976, se creó la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO-CHILE), que es la empresa insignia de propiedad del Estado y que se ubica como el primer productor de cobre en el mundo. Su operación se basa en la exploración, desarrollo y explotación de recursos mineros de cobre y subproductos, su procesamiento hasta convertirlo en cobre refinado y su comercialización.

Como empresa pública, es ejecutora de la política pública del Estado y en el ejercicio de su actividad comercial ha realizado importantes avances en materia de vinculación de la actividad al territorio y a los intereses de las comunidades, que la posicionan como ejemplo influyente en el sector privado, incluso encima de las demás empresas públicas, veamos:

Política de Sustentabilidad

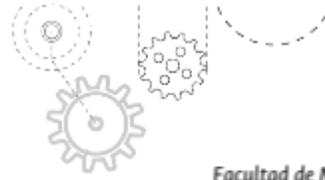
Como actor determinante en el ejercicio minero de Chile, dentro de la política de la entidad se contemplan unos pilares de sustentabilidad, los cuales se establecen para afrontar los aspectos críticos evidenciados por el Estado en el desarrollo de la actividad. Dentro de dichos pilares de sustentabilidad se resaltan los siguientes:



“Establecer Relaciones de Confianza

Generar relaciones de entendimiento mutuo y colaboración entre la empresa y las comunidades con las que interactúa para abordar los desafíos compartidos, respetando la cultura, costumbres y valores locales, propendiendo al bienestar integral de los habitantes y contribuyendo al desarrollo de las potencialidades de los territorios





en los que desarrolla sus actividades, así como también con sus proveedores y grupos de interés de la sociedad.

Liderar la Organización desde la diversidad

Desarrollar una conducta organizacional basada en el cumplimiento de la ley y de los valores de la Corporación, que fortalezca el liderazgo ético y movilizador, para afrontar los desafíos del negocio en un contexto social y laboral cambiante, junto con la promoción de la diversidad, la equidad de género y la participación de mujeres en los distintos estamentos de la Corporación.

Innovar para crear futuro

Potenciar un plan de innovación estratégica que favorezca el desarrollo y la incorporación de tecnología en los procesos y sistemas de gestión, junto a la diversificación de la producción, contribuyendo así a un mejor desempeño económico, social y ambiental." (CODELCO, 2016).

Sobre dichos pilares se desarrollan todas las actuaciones de la empresa pública que tienen injerencia directa en las regiones.



Estándares ambientales y comunitarios

Para complementar y articular los lineamientos de la política de sustentabilidad, en el marco del “Proyecto estructural de medio ambiente y comunidades” CODELCO ha elaborado 11 estándares, de los cuales 8 son ambientales y 3 comunitarios.

Dichos estándares son de aplicación transversal a la empresa pública y su objetivo principal es elevar los niveles de desempeño de la gestión en medio ambiente y en las comunidades, respondiendo a los principales impactos de las operaciones y proyectos (CODELCO, 2014). Los Estándares de las comunidades se consagran así:



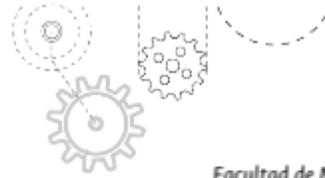
Figura 28. Estándares comunitarios implementados por CODELCO. Fuente: CODELCO.

Cada uno de estos estándares se desarrolla partiendo de unos criterios comunes, que fijan actividades concretas de cara a su consolidación, como lo son:

Tabla 13. Criterios para la definición de estándares ambientales y comunitarios. Fuente: Elaboración propia.

<p>A</p>	<p>La determinación de la línea base</p>
<p>B</p>	<p>Las actuaciones para la gestión del impacto</p>





C	La anticipación al futuro con el desarrollo del proyecto
D	Los indicadores estratégicos.

“Para el efecto, sobre todo en el factor de anticipación, se vale del análisis de casos de éxito en la industria chilena y de la industria foránea de empresas que hagan parte del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), toda vez que dicha organización dentro de sus principios y valores, los cuales fueron inspirados por la OCDE y el Banco Mundial, se encuentra el Desarrollo Social y económico, y el respeto a las partes interesadas en sus derechos y en sus culturas” (Instituto Internacional para el medio ambiente y el desarrollo IIED, 2011).

Inversión comunitaria

Esta empresa pública ha gestionado normas técnicas de inversión comunitaria, como la No. 39 (NCC39), orientada a la gestión de proyectos en beneficio de las comunidades que tiene por objeto *establecer criterios y regular las inversiones asociadas al desarrollo comunitario, para garantizar transparencia y uso adecuado de los recursos* (CODELCO, 2014)

Para efectos de esa norma se entiende por inversión comunitaria:


“(...) aportes financieros o materiales que CODELCO realiza en favor de las comunidades de sus áreas de influencia, con el objeto de ejecutar y operar proyectos futuros y/o mantener la continuidad de las faenas productivas actuales, en armonía con tales comunidades” (CODELCO, 2014)


De acuerdo con dicha norma técnica, los convenios de inversión comunitaria son los instrumentos con los cuales la Corporación suscribe acuerdos con instituciones con personalidad jurídica (públicas o privadas), con el fin de formalizar la entrega de aportes para la realización de proyectos comunitarios. Cabe destacar que todos los aportes comunitarios que realiza Codelco deben contar con un convenio de estas características.

Esta inversión comunitaria se concentra en cuatro ejes esenciales, a saber:



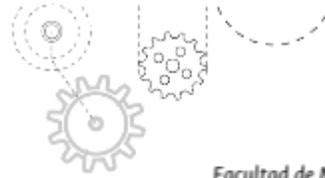
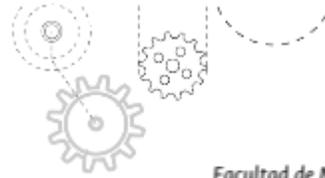


Figura 29. Ejes esenciales para la inversión comunitaria de CODELCO.

Fondo de Inversión Social

Es un mecanismo de asignación de recursos que permite el co-financiamiento de proyectos comunitarios con recursos de la empresa y de organizaciones sociales que involucren agrupaciones de la sociedad civil del área de influencia de las operaciones mineras de la empresa.





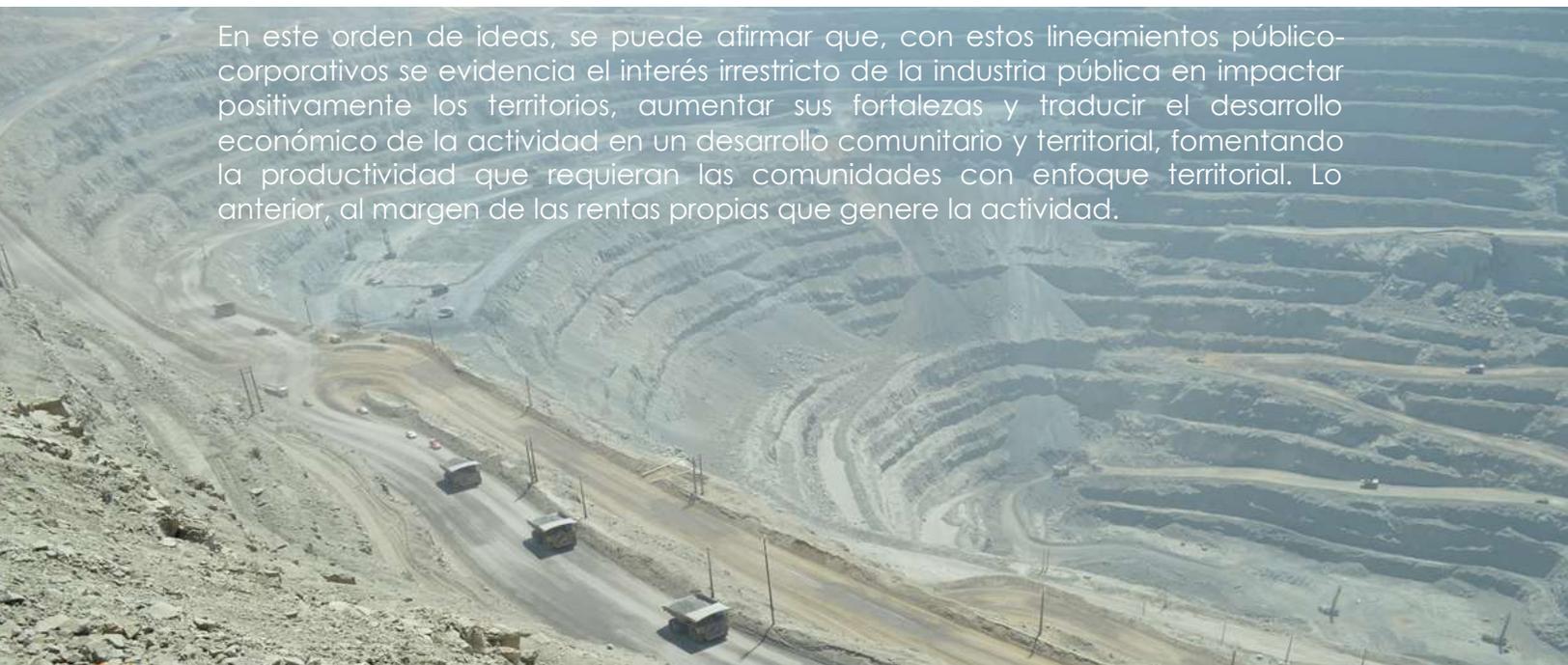
Los focos de inversión son proyectos relacionados con capital humano, desarrollo del territorio y pueblos originarios. Cada uno de estos ejes tiene como principal objetivo el desarrollo de proyectos que busquen dar solución a los impactos socio ambientales que generan las operaciones, fomentar la participación ciudadana y mejorar la calidad de vida de las personas.

Según señala la empresa durante el año 2018, se dio inicio a un proceso de evaluación del Fondo de Inversión Social 2012-2018, y que a partir de esta evaluación, se ha avanzado hacia un “proceso FIS” donde coexistan de manera más participativa y activa Casa Matriz, las divisiones / distrito, la comunidad y ejecutores, con la finalidad de formular proyectos de mayor impacto, asociatividad y sustentabilidad, potenciando el relacionamiento y desarrollo de los distintos territorios del área de influencia. (CODELCO, 2019)

Todas la medidas adoptadas por CODELCO en aras de impactar positivamente los territorios, la ha llevado a generar alianzas con empresas mineras de la región para generar buenas prácticas a mayor escala que han tenido éxito, al respecto se resalta la alianza de CODELCO con BHP Billinton para el “Desarrollo de Proveedores de Clase Mundial” que busca promover el desarrollo de capacidades productivas locales, impulsando el fortalecimiento de una industria de tecnologías y servicios mineros intensivos en conocimiento para Chile y el mundo. Su meta es desarrollar, al año 2020, 250 proveedores capaces de operar con estándares de excelencia internacional. (Comisión Minera del Cobre, 2013)

En 2011, Corporación de Fomento a la Producción - CORFO y el Ministerio de Minería firmaron un convenio orientado a brindar apoyo a esta iniciativa. En esta línea, se invitó a Fundación Chile para apoyar en la transferencia del programa y transformarlo en un esfuerzo a nivel de industrial. Es así como durante 2012, editó una guía y un manual para implementar el programa, y actualmente se encuentra apoyando en Chile a Anglo American, Collahuasi y Soquimich. (Comisión Minera del Cobre, 2013)

En este orden de ideas, se puede afirmar que, con estos lineamientos público-corporativos se evidencia el interés irrestricto de la industria pública en impactar positivamente los territorios, aumentar sus fortalezas y traducir el desarrollo económico de la actividad en un desarrollo comunitario y territorial, fomentando la productividad que requieran las comunidades con enfoque territorial. Lo anterior, al margen de las rentas propias que genere la actividad.





MÉXICO

MARCO JURÍDICO Y
DE POLÍTICA PÚBLICA

Mina La Herradura . Fresnillo, México (Arminsar8a, 2010)

2.2. MÉXICO: REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

2.2.1. Contexto y Marco Normativo

La explotación de petróleo, gas y minerales es una actividad con importantes implicaciones para México, dada la contribución del sector a la economía y a las finanzas públicas, así como por la extensión de territorio comprometida con esta actividad y por los marcos normativos que la promueven y priorizan por encima de otras actividades.

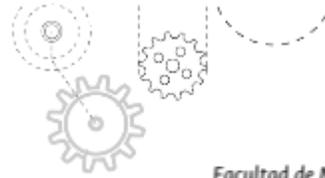
En la actualidad, México se precia de ocupar el primer lugar en la producción de plata a nivel mundial, y se ubica entre los diez principales productores de dieciséis diferentes minerales, indicando que es el primer destino en inversión en exploración minera en América Latina y el cuarto en el mundo, de acuerdo con el reporte publicado por SNL Metals & Mining de 2015. (Gobierno de México, 2019).

No obstante, la minería no petrolera aporta el 1% del producto interno bruto nacional, y alcanza el 4% si se consideran las industrias de procesamiento de minerales. (Subsecretaría de Minería, 2018)

En relación con el Petróleo, la situación ha sido más inestable, como quiera que ese sector tenía un importante aporte al PIB nacional; sin embargo, en la última década por diferentes factores, externos e internos, ha dejado de aportar a la economía mexicana, cayendo del 9.2%, que se reportaba en el año de 1996, a 3.2% en el primer trimestre de 2019. (LÓPEZ, 2019)

Para comprender la dinámica del sector extractivo mexicano, su entorno normativo y orientación de políticas públicas, es necesario señalar que este país tiene un modelo federativo de Estado, razón por la cual unas competencias se enmarcan en el poder ejecutivo federal y otras se mantienen en la autonomía de los estados federados; por lo que para un mejor entendimiento del Marco Normativo, se tendrán en cuenta las normas relativas a la federación en su conjunto, siendo así consecuente a partir del núcleo común en el que se ubica la Constitución Política, lo que necesariamente permitirá ir avanzando en el régimen legal aplicable y su incidencia en el desarrollo local de los territorios y comunidades donde tienen asiento las actividades extractivas.





2.2.2. Constitución Política

La Constitución Política de México fue adoptada en el año de 1992, y para esta investigación tienen relevancia dos artículos en particular, que vienen a desarrollar las legislaciones en materia de minería e hidrocarburos.

En efecto, el artículo 25 constitucional, establece que corresponde al Estado la dirección del desarrollo nacional, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y la competitividad, ésta última entendida como el conjunto de condiciones necesarias para promover la inversión (Auditoría Superior de la Federación, 2016), mediante la cual apoyará e impulsará a las empresas del sector privado de la economía en beneficio general y cuidando del medio ambiente. Así mismo señala que el poder federal tendrá, de manera exclusiva, las áreas estratégicas como la explotación de hidrocarburos y minerales radioactivos y/o nucleares, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. (Constitución Política 1992, 2017).

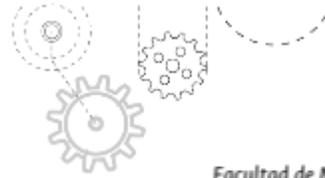
Por su parte, en el artículo 27, se establece que la Nación tiene dominio directo sobre todos los minerales y sustancias que constituyan depósitos, dominio que es inalienable e imprescriptible, y su explotación, uso o aprovechamiento, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. (Constitución Política 1992, 2017)

En relación con el petróleo e hidrocarburos, hasta el año 2013 existía un monopolio de parte Estado en la extracción y exportación de estos minerales, posición que vendría a cambiar con la reforma a la constitución del año 2013, en donde se establece que las empresas que detentaban los monopolios pueden contratar con terceros, sin perjuicio de la propiedad de los minerales que permanecía en el Estado:



“(...) la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria.





Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos. (...)" (Constitución Política, 2017)

En efecto, la explotación de hidrocarburos estuvo desde 1938 y hasta 2013, en manos exclusivas del Estado a través de Petróleos Mexicanos (Pemex). Fue a partir de la Reforma Energética realizada en este último año, que el Estado abrió esta actividad a la participación de la iniciativa privada a través de contratos de exploración y extracción y de permisos para la refinación y la petroquímica básica. (FUNDAR, 2019)

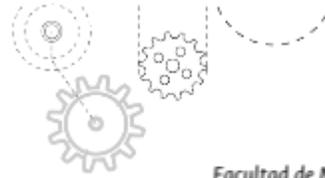
*Estos artículos constitucionales vienen a ser desarrollados por la **Ley Minera de 1992** y la **Ley de Hidrocarburos de 2014**, las cuales contienen las figuras para el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y establecen el alcance de las mismas.*

2.2.3. Ley Minera de 1992

La Ley Minera fue originada por la necesidad de establecer un ordenamiento jurídico que reglamentara lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia minera. En congruencia con el mandato constitucional, en esta ley se establece que los concesionarios mineros están obligados a sujetarse a las disposiciones normativas aplicables en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, teniendo como derrotero el desarrollo sostenible.

Sin perjuicio de lo anterior, uno de los cambios más importantes que presentó esta norma con respecto a la ley derogada de 1975 fue el de permitir que capitales transnacionales participaran de la entrega de concesiones para realizar actividades mineras. Bajo la ley de 1975, el gobierno federal solo podía entregar concesiones a ciudadanos mexicanos por nacimiento o a personas jurídicas integradas en más de un 50% por capitales mexicanos. Bajo la ley de 1992, permanece la restricción de entrega de concesiones a personas físicas extranjeras. No obstante, se permite entregar concesiones a empresas transnacionales, siempre y cuando soliciten la concesión a través de una filial registrada en México. La promulgación de la nueva Ley Minera coincide históricamente con una reforma al artículo 27 constitucional con el propósito de retirar el carácter inalienable de la propiedad social de la tierra y apertura la economía par captar inversión extranjera en beneficio del desarrollo económico del país. (Cravioto, 2019)





Concebida la Ley Minera, y valiéndose del artículo 27 de la Constitución, se consideró en su artículo 6° que las actividades de exploración, extracción y beneficio de minerales son de "utilidad pública", y son preferentes sobre cualquier otro uso o actividad del territorio, con excepción de la exploración y extracción de petróleo y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. (Ley de Minería 1992, 2014).

Con lo anterior, se estableció una de las principales causas de conflictividad social relacionada con que, sin importar el régimen de tenencia de la tierra o los posibles usos productivos o de conservación ambiental existentes, el Gobierno de México está facultado para otorgar concesiones mineras sobre el territorio nacional a quien así lo solicite; situación que además de ser determinante para el desarrollo de los proyectos, garantiza la visión de la institucionalidad en términos de mantener inalterada la posibilidad de acceso a la inversión extranjera, bajo el entendido de que, si existe proyecto, existe desarrollo, de manera que es con ocasión del interés general que reporta la utilidad pública, que los particulares se encuentran obligados a soportar su ejercicio.

Por demás, la ley de ocupa de señalar particularidades de las concesiones mineras relacionadas con su aplicación, la cual corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía, entidad que tiene como principal actividad de la autoridad minera, la emisión de títulos de concesión y asignación mineras; así mismo se indica que las concesiones tienen una vigencia hasta de 50 años, con la posibilidad de ser prorrogadas por otro término igual, blindando la certeza jurídica con la existencia del Registro Público de Minería, en donde se asientan todos los actos que afecten el título minero, desde su expedición, hasta la cancelación. (Subsecretaría de Minería, 2018)

Así, se establece que sería la *Subsecretaría de Minería*, adscrita a la Secretaría de Economía, la entidad del Gobierno Federal encargada de la política minera del país, las cual a vez, se compone de cuatro entidades, a saber:

Tabla 14. Conformación de la Subsecretaría de Minería de México. Fuente: Elaboración propia

A	Dirección General de Minas	Es la encargada de expedir los títulos de concesión minera y de los trámites, gestión de derechos y obligaciones que de éstas se derivan de acuerdo a lo que establece la Ley Minera y su Reglamento.
B	Dirección General de Desarrollo Minero	Se encarga de promover la inversión y otorgar asistencia y asesoría a los inversionistas, además de impulsar el desarrollo regional de la actividad minera.





C	Servicio Geológico Mexicano.	Es responsable de generar la información geológica básica de la Nación, a través de la exploración del territorio nacional, con el objeto de identificar y cuantificar sus recursos minerales potenciales.
C	Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI).	Se enfoca en brindar capacitación, asistencia técnica y/o financiamiento al sector minero y su cadena de valor. Este fideicomiso es constituido por el Gobierno Federal en Nacional Financiera, para fomentar y promover el desarrollo de la minería a través de crédito, asistencia técnica y capacitación. Es una entidad paraestatal que forma parte del sistema financiero mexicano. (Subsecretaría de Minería, 2018)

2.2.4. Ley de Hidrocarburos de 2014

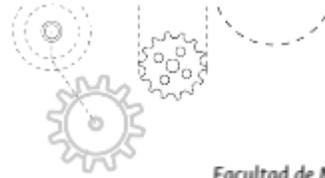
En la misma línea, pero con alcance diferente, se emitió la **Ley de Hidrocarburos** en el año 2014, de la cual se destaca la determinación del carácter estratégico de la actividad, razón por la cual la exploración y extracción se consideran de interés social y orden público, lo que les da prioridad sobre cualquier otra actividad que implique el uso de la superficie y el subsuelo. Dicha ley dispuso:

Artículo 96.- La industria de Hidrocarburos a que se refiere esta Ley es de utilidad pública. Procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria de Hidrocarburos, conforme a las disposiciones aplicables en los casos en los que la Nación lo requiera.

Las actividades de Exploración y Extracción se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

La Federación, los gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, de los municipios y de las delegaciones, contribuirán al desarrollo de proyectos de Exploración y Extracción, así como de Transporte y Distribución por ductos y de Almacenamiento, mediante procedimientos y bases de coordinación que agilicen y garanticen el otorgamiento de los permisos y autorizaciones en el ámbito de su competencia. (Ley de Hidrocarburos, 2014)





De esta forma, la Ley de Hidrocarburos retoma el concepto de utilidad pública recogido en el artículo 27 de la Constitución, y establece que debido a que se le otorga este carácter a la industria de hidrocarburos, el Estado está en posibilidad de imponer las figuras de servidumbre legal y la ocupación temporal o afectación superficial.

Los efectos de este marco normativo han llevado al entendimiento colectivo de que se faculta, en virtud de esta industria, para obligar a los dueños de los terrenos, ya sean individuales o colectivos, indígenas y campesinos, a rentárselos a empresas petroleras para el desarrollo de los proyectos. Además, se establece que la determinación de la contraprestación que se les dará por esta renta deberá ser proporcional a los requerimientos de las empresas conforme a las actividades que lleven a cabo; es decir, se prima su interés por encima del de los propietarios y las afectaciones que se les causen. (FUNDAR, 2017)

Esta norma sería entonces el eje sobre el cual se edifican las demás figuras y medidas encaminadas a facilitar las inversiones en el sector y la operación de los proyectos en los territorios. Así se observa la creación de fondos como el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, cuyo objetivo es promover proyectos orientados a mejorar el entorno social, la calidad del medio ambiente y la construcción de infraestructura en las localidades y regiones del país con mayor incidencia de desarrollo petrolero, el cual se financia con un nuevo impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, y su recaudo puede destinarse únicamente a proyectos de inversión productiva orientados a resarcir las afectaciones ocasionadas por la actividad petrolera, en tres rubros principales: infraestructura, entorno social y medio ambiente, figura frente a la cual se cuestiona el hecho de que el pago del impuesto por parte de las empresas, queda supeditado a que éstas puedan operar los proyectos. Por lo que, si por algún motivo ajeno a su voluntad llegasen a tener que detener sus actividades, dejarían de estar obligadas a pagar dicho impuesto. Lo cual supone un incentivo para que los estados y municipios eviten que se produzcan interrupciones en las operaciones petroleras, aunque esto vaya en detrimento de los derechos de las comunidades afectadas por los proyectos (FUNDAR, 2017).

No obstante, y a diferencia de lo que ocurre con la normatividad en materia minera, la Ley de Hidrocarburos introdujo un *Capítulo de Impactos social y sostenibilidad*, en el cual se destaca el respeto a los Derechos Humanos de las comunidades y pueblos de las regiones y se abren espacios de participación ciudadana, en el marco del Estudio de Impacto Social que debe adelantar la Secretaría de Energía en coordinación con otras dependencias, y el mismo interesado en el proyecto (Ley de Hidrocarburos, 2014).



Al respecto, el Estado tiene que suministrar información a los participantes del proceso selectivo sobre las situaciones de vulnerabilidad de las comunidades en el área de influencia en donde se pretende desarrollar el proyecto, con el fin de que adopten medidas para salvaguardar sus derechos, lo cual implica un conocimiento y acercamiento con las comunidades y territorios involucrados que recibirían el impacto de las labores.

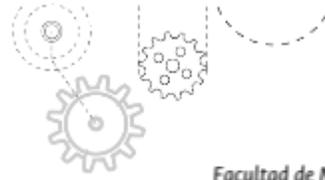
En relación con las comunidades, se establece como obligatorio el respeto a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, y para el efecto el Estado eleva a rango legal, el deber de tener en cuenta los intereses de los involucrados en el marco de procedimientos de consulta previa, libre e informada, orientados a lograr acuerdos y el consenso para la realización de las actividades y respecto de la cual expresamente se señala en el artículo 120 lo siguiente:

(...) La Secretaría de Energía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá prever en las Asignaciones, así como dentro de los términos y condiciones que establezca para las licitaciones, los montos o las reglas para la determinación de los mismos, que el Contratista o Asignatario deberá destinar para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades o localidades en las que realicen sus actividades, en materia de salud, educación, laboral, entre otras, sin menoscabo de las obligaciones del Estado (...)

De otra parte, la labor de revisión del impacto social, no se encuentra dirigida únicamente al Estado, dado que en el artículo 121 (Ley de Hidrocarburos, 2014), se señala que los interesados en obtener un permiso o autorización para desarrollar proyectos de hidrocarburos deben presentar su propio Estudio de Impacto Social que deberá contener *la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación y los planes de gestión social correspondientes.*

En efecto, dentro de los requisitos que debe cumplir el solicitante de una asignación de hidrocarburos para exploración o explotación, está la aprobación de una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) y de una Manifestación de Impacto Social (MIS) y la obtención del consentimiento previo, libre, informado y culturalmente adecuado de las comunidades de pueblos originarios o equiparables para el desarrollo del proyecto, instrumento este último inexistente en el régimen minero mexicano (Cravioto, 2019), reservándose su consagración a la Ley de Hidrocarburos. Una vez aprobadas la MIA y la MIS y obtenido el consentimiento de las comunidades potencialmente afectadas, el solicitante





podrá comenzar los trámites para la obtención de alguna concesión de exploración o explotación.

A pesar de que la legislación mexicana establece que es la Secretaría de Energía la entidad que determinará si es necesaria la elaboración de una consulta y la implementación de acciones específicas para atender a estos grupos, considerando el Estudio de Impacto Social, empresas como PEMEX (PEMEX, 2018) consideran pertinente la elaboración de un apartado específico para la identificación y caracterización de comunidades indígenas en el área de influencia del proyecto, y en el caso de la presencia de estas comunidades, la identificación se realiza utilizando los instrumentos jurídicos, así como las herramientas sociodemográficas y socioculturales emitidas por las autoridades competentes en el orden estatal y federal.

La identificación contempla como mínimo lo siguiente, a pesar de que, según relata la empresa, a la fecha la autoridad no les ha requerido ninguna consulta:

- ✓ Conexión territorial.
- ✓ Continuidad histórica.
- ✓ Sistemas normativos internos.
- ✓ Identidad cultural, instituciones socioculturales y patrimonio biocultural.
- ✓ En caso de existir comunidades indígenas en el área de influencia, se toman las medidas de mitigación y prevención específicas.

Finalmente, en aras de impulsar los clúster petroleros, se establece en el artículo 125 que el Estado debe definir *Estrategias para el Fomento industrial de Cadenas Productivas Locales* en materia de Hidrocarburos, resaltando pequeñas y medianas empresas, para lo cual deberá (Ley de Hidrocarburos, 2014):



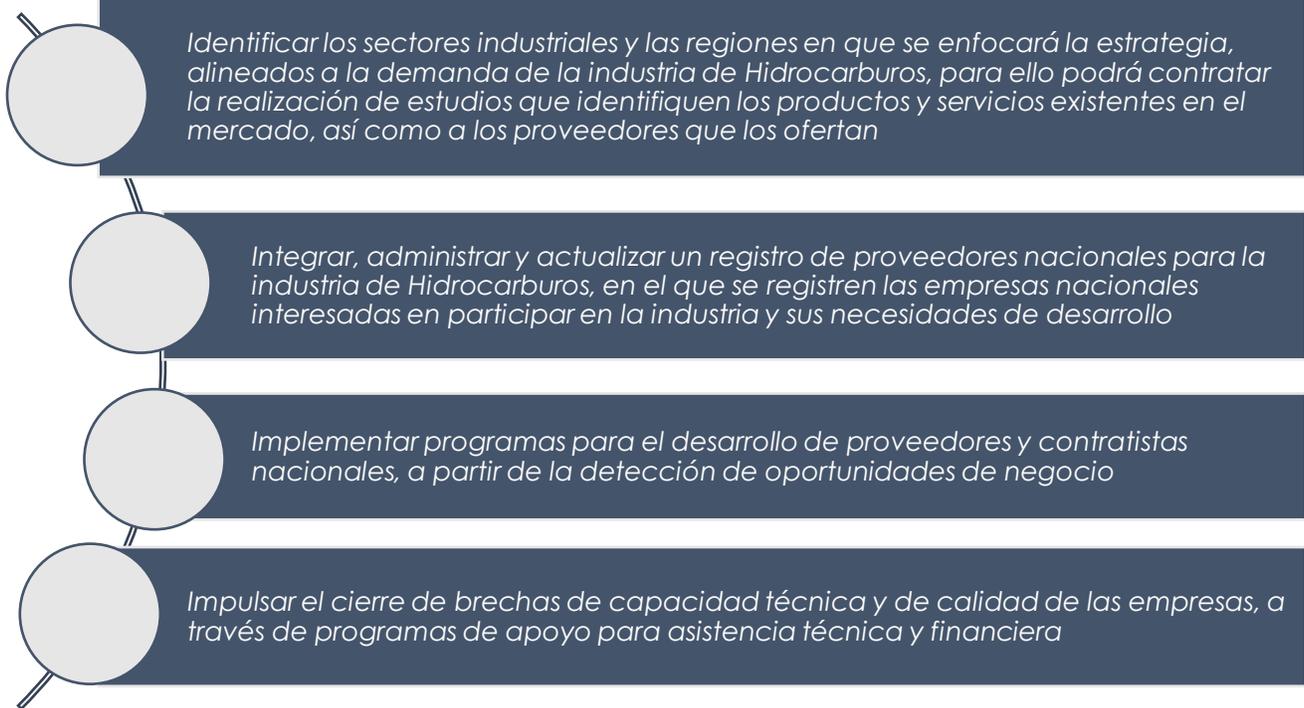
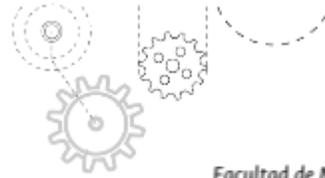
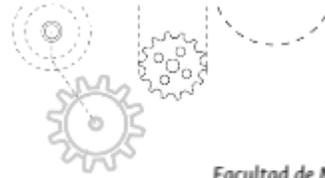


Figura 30. Estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales en el sector de Hidrocarburos. Fuente: Elaboración propia a partir de (Ley de Hidrocarburos, 2014)

Con lo anterior se vislumbra un principio de intensión de la legislación mexicana por impactar los territorios y beneficiar directamente a las comunidades para potenciar sus actividades comerciales entorno al desarrollo de un proyecto de hidrocarburos, a diferencia de la legislación minera de ese mismo país, cuya tendencia se encuentra orientada a la captación de inversión para que exista desarrollo económico y, por la vía de los impuestos y rentas distribuibles, se beneficien las regiones.

Dentro de la institucionalidad de hidrocarburos se observa una Secretaría de Energía que es la encargada de orientar la política en materia de recursos energéticos y de hidrocarburos, y se destaca: entre otros, la Comisión Nacional de Hidrocarburos creada en el año 2008, como órgano máximo del Gobierno, encargado de regular y supervisar la exploración y extracción de hidrocarburos con plena autonomía técnica. (Comisión Nacional de Hidrocarburos, 2019). Finalmente cierra la institucionalidad de hidrocarburos, con la empresa pública Petróleos Mexicanos –PEMEX- que es la empresa estatal productora, transportista, refinadora y comercializadora de petróleo y gas natural de México, que era la que detentaba el monopolio del mineral hasta el 2013, con la reforma energética que dio apertura al mismo, como ya se referenció.





En este escenario, se da la reforma en aspectos tributarios y la reforma energética que impacta el sector hidrocarburos, ambas llevadas a cabo en 2013, y que incluyeron la creación de fondos para transferir recursos procedentes de la actividad minera y de la de hidrocarburos a nivel local, tanto a las entidades como a los municipios donde se realizan estas actividades. En ambos casos, la finalidad de los fondos es atender temas relativos al desarrollo social y ambiental de estas regiones a través del financiamiento de proyectos, en el entendido de que tanto la minería como la actividad petrolera y gasífera suponen afectaciones sociales y ecológicas en las zonas donde se realizan. (FUNDAR, 2017)

2.2.5. Ley Federal de derechos y reforma energética

Al respecto, es importante tener en cuenta que la Ley Federal de Derechos, es una norma de carácter económico en la legislación mexicana, allí se establece expresamente un capítulo alusivo a los derechos que deben pagar las compañías mineras por la realización de sus actividades, prestación que se hace en función del área que ocupan y que se paga semestralmente (Art. 263). Adicionalmente con esta reforma se pretende cobrar lo que la doctrina ha llamado una “especie de regalía” equivalente al 7,5% sobre las utilidades de las empresas (Art. 268) para posteriormente invertir los recursos obtenidos en programas de desarrollo social y saneamiento ambiental, en los municipios y los estados donde se realizan las actividades mineras. (Tetreault, 2016) y adicionalmente se establece un impuesto del 0,5% sobre ingresos provenientes de oro, plata y platino.

Para la administración de estos recursos, en materia de Minería se creó **Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros**, el cual busca elevar la calidad de vida de los habitantes de las zonas en las que se lleven a cabo actividades mineras.

De esta manera, este fondo se crea con el objetivo de generar inversión física con impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo en las regiones donde se lleva a cabo la explotación y obtención de sustancias minerales. (Subsecretaría de Minería, 2018), y tiene como destinación principalmente las actividades a que se refiere el artículo 271 a saber:



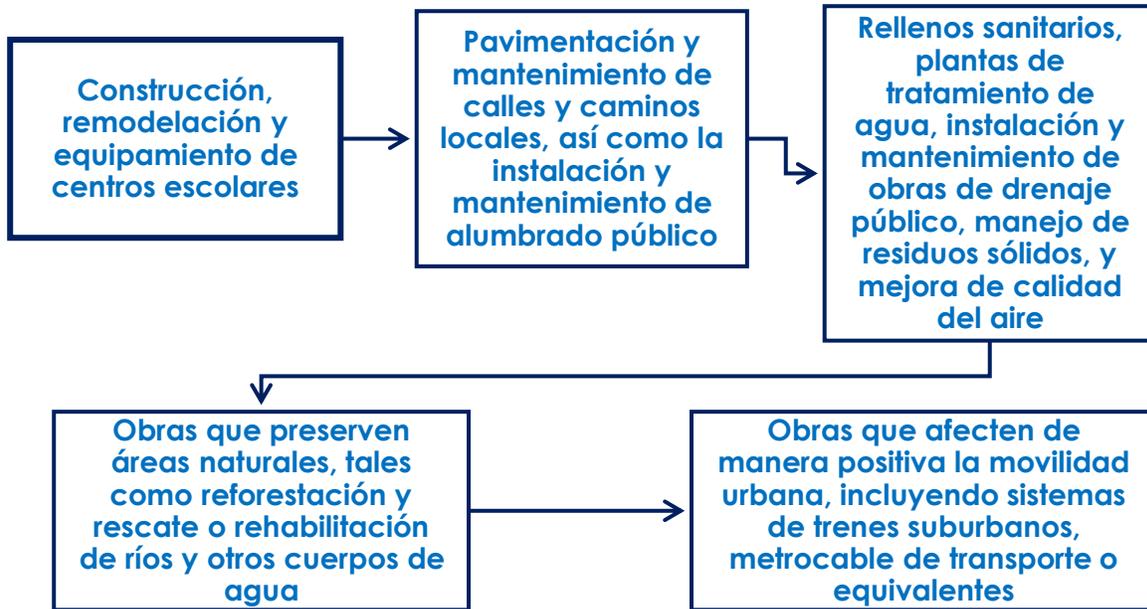


Figura 31. Líneas de inversión del Fondo para el desarrollo regional sustentable de Estados y municipios mineros. Fuente: Elaboración propia.



Para la administración de los recursos, se crearon *Comités de Desarrollo Regional para Zonas Mineras*, al que comparecen entre otros, representantes del Estado nacional, del gobierno local, las compañías, representantes de los municipios con actividades mineras y las comunidades indígenas, órgano que aplica los recursos obtenidos de acuerdo con los siguientes criterios, para impartir las instrucciones pertinentes al Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi):



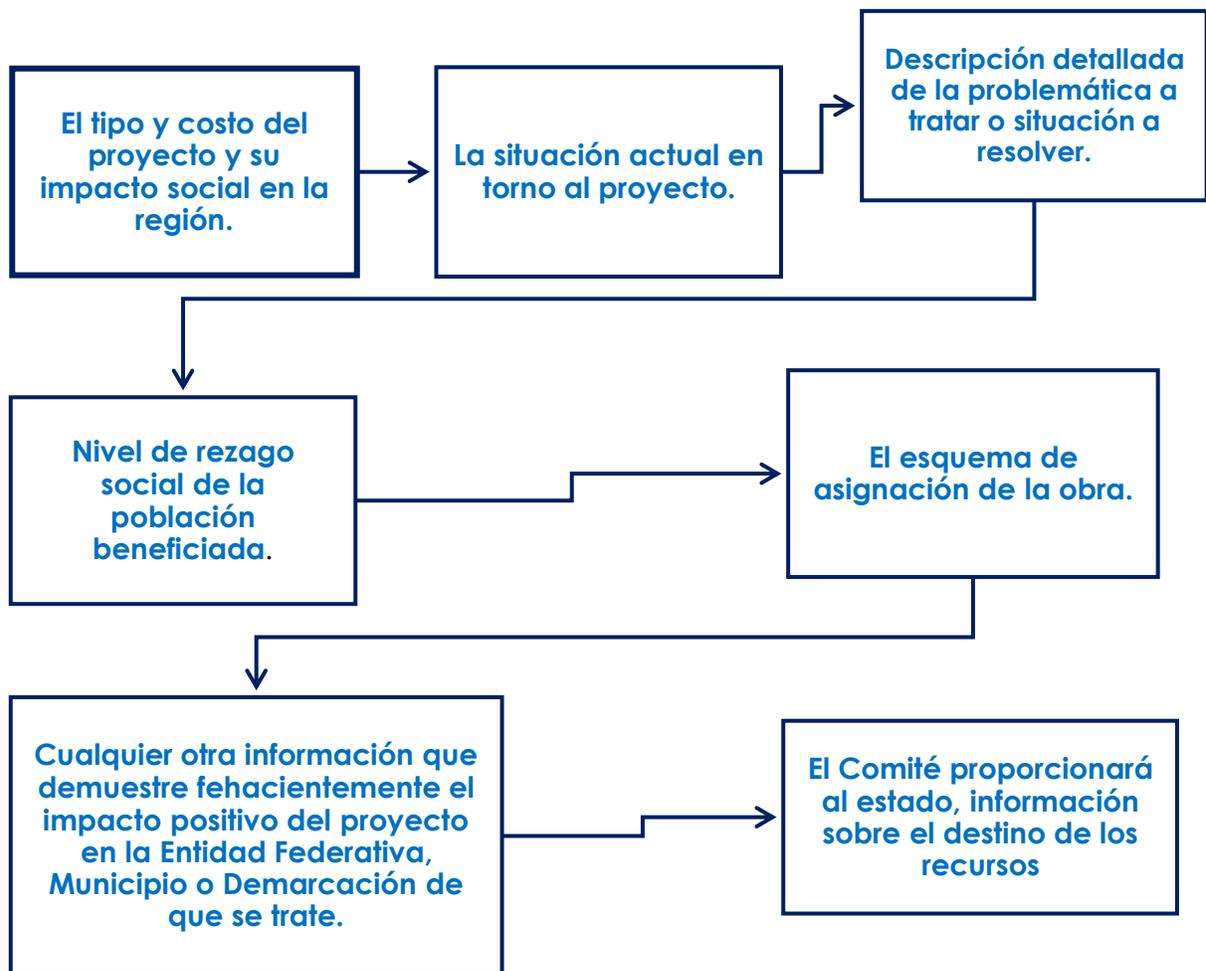
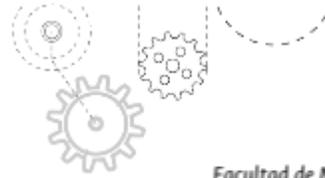


Figura 32. Mecanismo de administración de los recursos del Fondo para el desarrollo regional sustentable de Estados y municipios mineros. Fuente: Elaboración propia.





El siguiente es el esquema bajo el cual se tramita la asignación de recursos:



Figura 33. Esquema de asignación de recursos. Fuente: Elaboración propia a partir de (Subsecretaría de Minería, 2018)

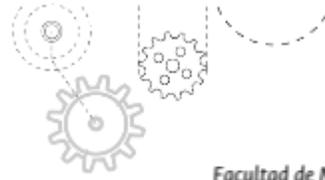
No obstante, el fondo no es receptor del 100% de los recursos, sino que por disposición del artículo 275 se dispuso que tan solo el 77.5 % se destinaría al Fondo y 22.5 % a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano como dependencia responsable de operar el fondo.

Este es un escenario propicio en el confluyen las autoridades que representan a los gobiernos nacionales y locales y se construye de la mano con las comunidades y las compañías que generan los impactos dentro de los territorios locales, en beneficio de los receptores de los impactos mineros.

Lo propio ocurriría con el sector de hidrocarburos, pues con los cambios introducidos con la Reforma Energética, se incluyó la creación del **Fondo para las Entidades y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEMPH)**.

Dicho fondo se nutre del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos (IAEEH), con la condición de que se dirijan en su totalidad a la realización de inversiones en infraestructura para resarcir las afectaciones al





entorno social y ecológico; mientras que 3% del mismo puede utilizarse para estudios y evaluación de proyectos relacionados. (FUNDAR, 2019)

Este impuesto se cobra a todas las empresas en función del tamaño en kilómetros cuadrados (km²) del área contractual o en asignación, aplicando la cuota, según el tipo de actividad, exploratorio o de extracción, que se esté realizando.

En todo caso, la ley establece que en el caso de que las empresas contribuyentes justifiquen que por causas no imputables a ellas, no pueden llevar a cabo sus actividades de exploración y extracción, no deberán pagar dicho impuesto (Ley de Hidrocarburos, 2014).

Las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo están dirigidas a:

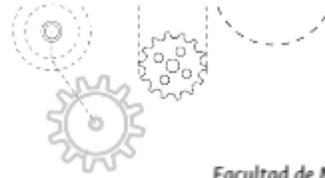
- a) Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de agua, instalación y mantenimiento de obras de drenaje público, manejo de residuos sólidos, y mejora de calidad de aire, sistemas de abastecimiento, distribución y almacenamiento de agua potable;
- b) Obras que preserven áreas naturales, como reforestación y rescate o rehabilitación de ríos y otros cuerpos de agua;
- c) Obras que afecten de manera positiva la movilidad urbana;
- d) Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, construcción de caminos rurales y alimentadores, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público y electrificación, y
- e) obras y equipamiento de protección civil y reconstrucción de infraestructura por desastres naturales. (FUNDAR, 2017)

2.2.6. ¿Reforma minera?

Como se observa, existen marcadas diferencias en el tratamiento de comunidades, territorios e impactos en lo que a la regulación minera y de hidrocarburos se refiere, lo que aunado a la ausencia de instrumentos de protección a los derechos de las comunidades y territorios en la legislación minera, han llevado a que una corriente de la sociedad mexicana propugne por una reforma a la normatividad minera, particularmente por el enfoque que el Gobierno Nacional ha dado a la actividad extractiva y a sus políticas públicas, como se verá mas adelante.

Al respecto, la academia ha sido también crítica de la política pública, señalando que la postura del gobierno mexicano enfatiza la evaluación de la minería desde un análisis de costo-beneficio (con una conmensurabilidad entre el





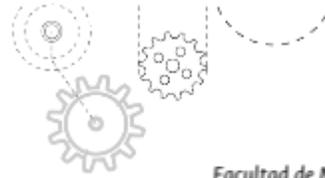
capital socialmente fabricado y el “capital” natural) y destaca la importancia del desarrollo tecnológico como estrategia para disminuir los problemas ambientales, con la falsa creencia de un desarrollo local por la producción de capital. (Barkin, 2013)

Dentro de los aspectos que se cuestiona esa corriente de la sociedad y academia mexicana, respecto de la actividad minera (los cuales se traen al presente escrito no para marcar ninguna tendencia o posición sobre el particular, sino para ilustrar aspectos del régimen legal) se destacan los siguientes tres tópicos: (CCMMSS, 2019)

Tabla 15. Trópicos solicitados en la reforma minera. Fuente: Elaboración propia a partir de (CCMMSS, 2019)

A	Consideración a la población antes de la entrega de concesiones	Se resalta que una de las principales causas de la proliferación de conflictos socio-ambientales en México es la imposición de actividades mineras sin la participación, consentimiento y conocimiento de la población que habita los territorios (Cravioto, 2019), y habida cuenta de la reserva de información, existe un margen de participación muy estrecho que no satisface los intereses del territorio. Lo anterior involucra también el desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas quienes internacionalmente tienen protección en virtud del Convenio 169 de la OIT, ratificado por México.
B	Expropiación y enajenación de tierras	Dado que la extracción de minerales es una actividad de utilidad pública en la Ley Minera, los concesionarios pueden solicitar la expropiación de terrenos. La Ley Minera contempla dos figuras que facilitan el acceso del concesionario a terrenos: la “ocupación temporal” y la “constitución de servidumbres legales”. Frente a los cuales se señala que no existe marco normativo que los regule. (Cravioto, 2019) Se contempla una compensación a los dueños, más no se les hace partícipes de la decisión sobre el uso de sus terrenos.
C	Fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública.	El artículo 7 de la Ley Minera, señala que es confidencial la siguiente información que dan los concesionarios a la Secretaría de Economía: la producción, beneficio y destino de los minerales extraídos; la geología de los yacimientos y reservas del mineral, los estados económicos y contables de las empresas mineras (Ley de Hidrocarburos, 2014).





Indica la doctrina (Tetreault, 2016) (Cravioto, 2019) que a Nación mexicana detenta el dominio directo de los bienes que se encuentran en el subsuelo, por lo que para garantizar su control debería ser de interés público conocer cuáles son los volúmenes de minerales extraídos: cuánto se produjo, se procesó y a quién se le vendió. *Si la ciudadanía no sabe cuántos minerales fueron extraídos por cada concesionario, tampoco le será posible calcular si pagan lo justo y lo legal.*

Por último, un principio básico de rendición de cuentas en otros países es la publicación de los estados económicos de las empresas mineras. En las bolsas de valores en el extranjero se exige a las empresas publicar esta información. En temas fiscales, el Código Fiscal de la Federación establece el secreto fiscal. (Cravioto, 2019) Lo anterior, se puede prestar para que el secreto fiscal sea un refugio para no permitir que la ciudadanía conozca si están cumpliendo con sus obligaciones fiscales, las cuales impactan el desarrollo local.

Por aspectos como los enunciados, se han presentado proyectos de ley para efectuar ajustes a la legislación minera, como los que narra (Peláez, 2015), a propósito de la compaginación de la ley minera en la innovación de los Derechos Humanos, teniendo como eje fundamental la necesidad de la obtención de la licencia social para cualquier emprendimiento minero.

Esta licencia, señala, sólo puede ser otorgada fruto de un proceso de información, diálogo y participación genuinos, el cual es regulado en la iniciativa, por lo que, sin la obtención de la licencia social resulta imposible el otorgamiento de la concesión y, por tanto, la operación de cualquier proyecto de exploración, explotación o beneficio de minerales.

En líneas generales, los principales contenidos de la reforma se concentran en (Peláez, 2015):

1. La actividad minera deja de ser preferente por encima de otras actividades. La Utilidad pública de la actividad se entendería si sólo fuera ejercida por el Estado, pero no para beneficiar particulares.
2. Participación vinculante de la población sobre toda decisión que involucre la realización de actividades mineras:
 - a. Para pueblos originarios a través de un procedimiento de consulta para obtener el consentimiento, vinculante, previo, libre, informado y culturalmente adecuado;
 - b. Para comunidades que no son pueblos originarios, a partir de un procedimiento de participación ciudadana para obtener acuerdos vinculantes en forma libre, previa e informada.
3. Licencia social a través de los procedimientos y consulta o participación para los siguientes supuestos:
 - a. Concesiones para exploración minera;
 - b. Concesiones para explotación y beneficio minero;



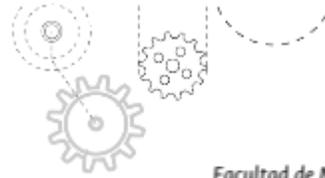


- c. Asignaciones para exploración minera que custodia el Servicio Geológico Mexicano;
 - d. Prórrogas a concesiones para explotación y beneficio minero; e
 - e. Permisos de operación para actividades de beneficio minero (fuera de una concesión);
 - f. Transmisión de concesiones, Sin esta licencia social la Secretaría de Economía no podría entregar una concesión.
4. Se instituye todo un capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas, incluyendo estándares de derecho internacional para el acceso a los recursos en su territorio, consulta previa y para el ejercicio de la minería en su territorio por terceros.
 5. Se regula el cierre de minas, estableciendo las condiciones de restauración.
 6. Se anulan las cláusulas de confidencialidad que hoy ocultan la información que deben entregar las empresas mineras al Estado, obligando a la Secretaría de Economía a hacer pública y accesible la información.
 7. Se introducen las regalías mineras sobre la producción, no sobre ingresos reportados por las compañías, haciendo aplicable diferenciación por los tipos de minería en el país, léase artesanal, pequeña, mediana y gran minería. (Auditoria Superior de la Federación, 2019)
 8. Por último, se establecen consecuencias gravosas y sancionatorias para los incumplimientos de los acuerdos con comunidades y los territorios, pudiendo llevar a la cancelación del título.

No obstante, a la fecha de esta investigación la Ley Minera permanece inalterada lo mismo que la posición de Gobierno plasmada en sus planes de desarrollo.

En este orden de ideas, el marco normativo del sector extractivo en México, no permite establecer con grado de certeza un interés en el impacto positivo de la actividad en los territorios donde se desarrolle, ni suministra instrumentos que permitan su articulación de manera que generen desarrollo endógeno en las actividades productivas de los habitantes de las municipalidades o territorios receptores de la actividad, por el contrario, como ya se mencionó anteriormente, su enfoque se circunscribe a incentivar la inversión extranjera bajo el entendido que a mayores ingresos, mayor distribución de impuestos y contraprestaciones a los municipios, y regiones productoras. Lo anterior, ha llevado a movimientos reformistas en busca de ajustar la actividad a los cánones de derechos humanos y a que las comunidades ganen espacios de participación.





Es necesario exaltar que, en relación con la legislación de hidrocarburos existe una tendencia desde el año 2014 a considerar a las comunidades en el proceso de otorgamiento de permisos y autorizaciones para explorar y explotar, lo cual es el comienzo para que se entienda que las comunidades y el territorio deben ser unos aliados en la ejecución del proyecto.



2.2.7. Políticas públicas

En relación con las políticas públicas, se observa un espectro que no genera valor agregado para la actividad minera con aporte al desarrollo local, y como ocurre en los países de la región, las comunidades y territorios se encuentran fluctuando dentro de los planes de responsabilidad social de las empresas, es decir, la gestión de desarrollo local no es promovida en forma primigenia por la iniciativa estatal propietaria de los recursos naturales no renovables, sino que la misma proviene con más fuerza del sector empresarial; sin que todas las empresas tengan un manejo uniforme sobre el particular. Para el caso de esta investigación se abordará el ejemplo de PEMEX como empresa estatal de hidrocarburos.

2.2.7.1. Planes Nacionales de Desarrollo 2001 - 2018

De acuerdo con la evaluación efectuada por la Auditoría Superior de la Federación, en donde la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, revisó la Política Pública de la Minería (Auditoría Superior de la Federación, 2016), se encontró que en los Planes Nacionales de Desarrollo y sectoriales del periodo 2001-2018, el Estado consideró: *“que el sector minero contribuye al desarrollo económico por ser una importante fuente de riqueza y divisas, por lo que, de seguir fomentando esta actividad, nuestro país se fortalecerá y mantendrá el liderazgo en la explotación de minerales con empresas y mercados fuertes; ello requiere continuar con las actividades de exploración, promoción, explotación y beneficio, así como mejorar la competitividad del sector en su conjunto”*. Asimismo, se indica que es importante fortalecer a la autoridad regulatoria para otorgar mayor certeza y seguridad jurídica a los inversionistas, y continuar con la simplificación administrativa para contribuir en la consolidación de las empresas.



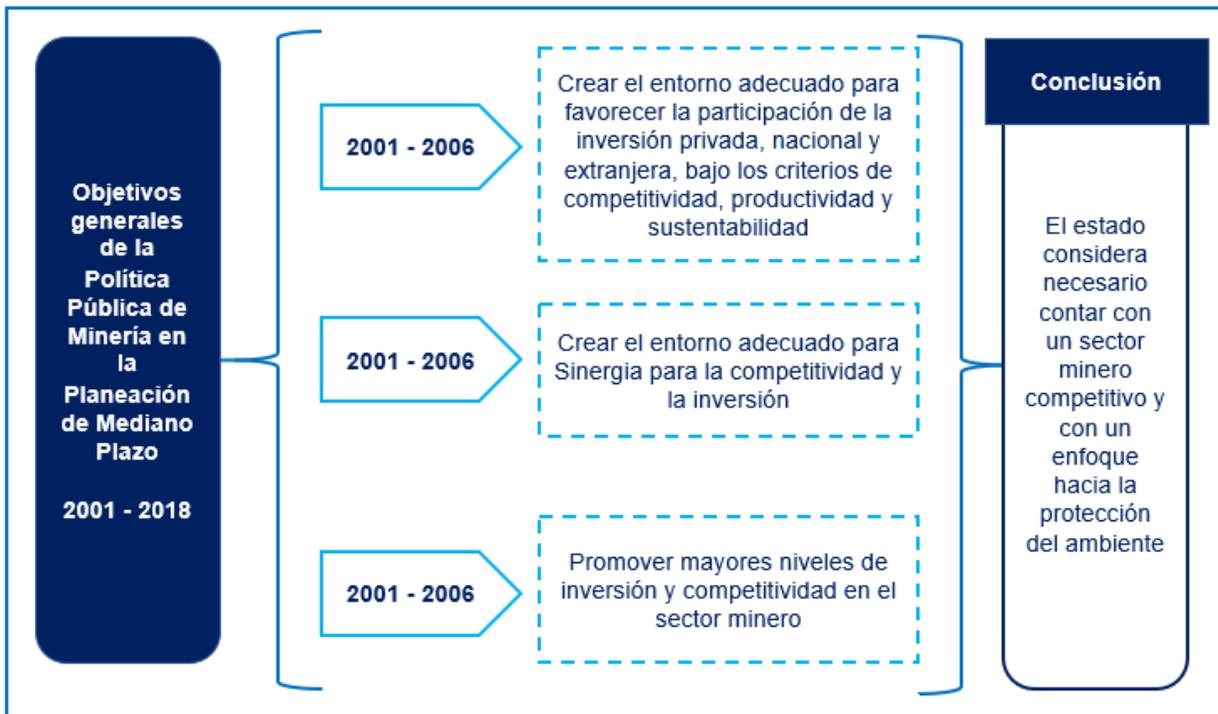
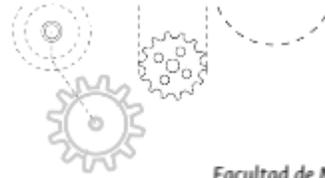


Figura 34. Objetivos generales de la política pública de minería en la planeación a mediano plazo 2001- 2018. Fuente: Elaboración propia a partir de (Auditoría Superior de la Federación, 2016)

De esta forma, el objetivo de incrementar la inversión en la actividad minera responde a la necesidad de impulsar un sector minero competitivo para alcanzar un desarrollo más equilibrado, pero basado en el incremento de la capacidad productiva que permita obtener mayor prosperidad, por eso, entiende el Gobierno que la inversión es un factor fundamental para alcanzar el crecimiento y propiciar el incremento de la productividad que permita un desarrollo con distribución de los beneficios al conjunto de la población, y con base en esto trazó los objetivos en el periodo 2001 a 2018.

En este contexto, el Gobierno Nacional interviene en la política minera trazando fines, objetivos y acciones, así:



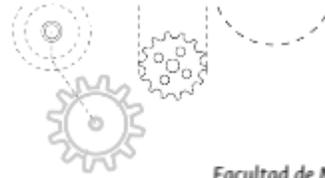


Figura 35. Teoría de la intervención Gubernamental de la política pública de Minería.
Fuente: Elaboración propia a partir de (Auditoría Superior de la Federación, 2016)

En consecuencia, el objetivo de la política pública de minería definido por el Estado fue entonces (Auditoría Superior de la Federación, 2016) una adecuada identificación de los recursos mineros económicamente explotables, promoción del sector, apoyo a la pequeña y mediana empresa minera, y apropiada rectoría del Estado en la implementación de las acciones que permitan garantizar la competitividad y la protección del medio ambiente durante el desarrollo de la actividad minera, a fin de contribuir al incremento de la competitividad e inversión, así como garantizar certeza y seguridad jurídica para los inversionistas, y disminuir la contaminación y degradación de los ecosistemas, y con esto incrementar la contribución del sector minero al desarrollo económico del país.

Las estrategias para alcanzar dichos objetivos fueron las siguientes (Auditoría Superior de la Federación, 2016):



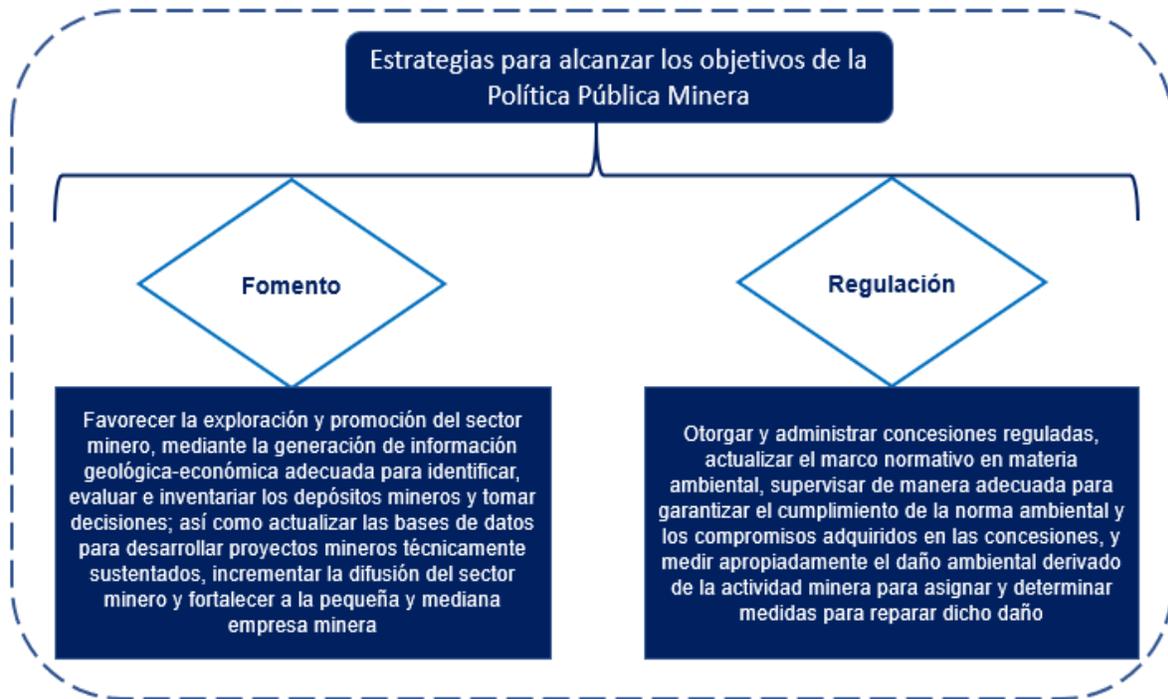


Figura 36. Estrategias para alcanzar los objetivos de la Política Pública Minera. Fuente: Elaboración propia a partir de (Auditoría Superior de la Federación, 2016):

Con base en estos planes nacionales de desarrollo, la Secretaría de Economía expediría el **Programa de Desarrollo Minero 2013-2018**, con el fin de impulsar el desarrollo del sector minero nacional, como instrumento estratégico para la Subsecretaría de Minería para la planeación y sobre todo el apoyo a la industria en cuatro objetivos: (Subsecretaría de Minería, 2018)



Figura 37. Objetivos del Programa de Desarrollo Minero 2013 – 2018. Fuente: Elaboración propia a partir de (Subsecretaría de Minería, 2018)





Con base en lo anterior, el direccionamiento del Estado durante este periodo, se volcó a la captación de inversión y la promoción de la exploración para la identificación de mayores cantidades de recursos que aseguren la estabilidad del desarrollo económico, incluyendo pero no distinguiendo, el desarrollo de los entes territoriales donde se realizan las actividades mineras; por lo que no evidencia tendencia alguna en la política hacia el manejo que debe darse a los impactos positivos que la actividad minera reporta, ni a potencializar los mismos en aras de generar sinergias con el desarrollo local, más allá que la transferencia de recursos a los municipios generados por los derechos sobre la minería, cuyo seguimiento es complejo debido a la barrera en la entrega de información pública para el entorno de la sociedad mexicana.

2.2.7.2. Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024

En julio del año 2019, el Gobierno Nacional emitió el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, bajo los siguientes ejes (CEPAL, 2019):

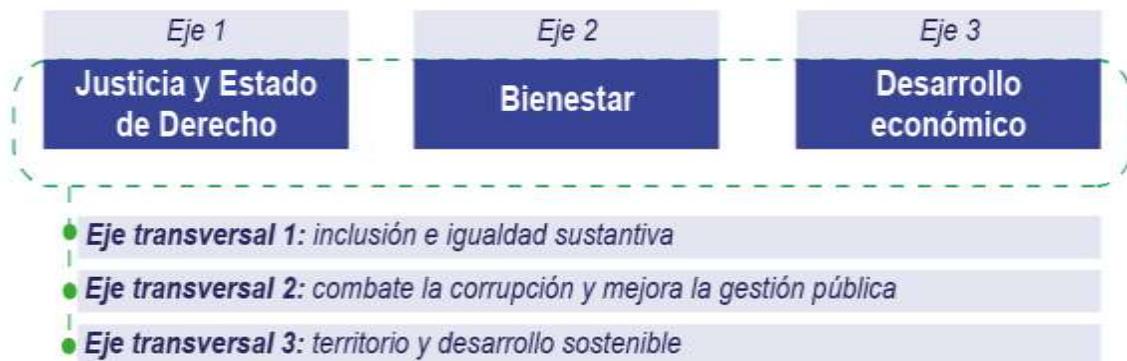
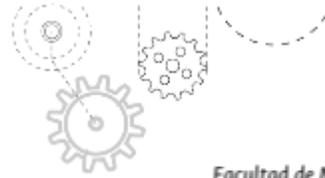


Figura 38. Ejes del Plan Nacional de Desarrollo. Fuente: Elaboración propia a partir de (CEPAL, 2019)

Este plan gubernamental mantiene el enfoque hacia el desarrollo sostenible a partir del ceñimiento de las actividades productivas a las reglas ambientales, tal como viene dándose el desarrollo normativo. No obstante, de la lectura del mismo no se evidencia un cambio en el direccionamiento del sector minero hacia la importancia que revisten los impactos positivos, ni el desarrollo regional a partir de ellos.

Sin perjuicio de lo anterior, se observa cierta tendencia a la escucha del pueblo en las decisiones trascendentales de la Nación, razón por la cual se resaltan dos políticas dentro del plan así:





En **Estrategias de Seguridad Pública**, por un lado, mantiene el impulso a la inversión extranjera, pero por otro da importancia al concepto de Consultas populares, señalando que:

“(…)No basta con la posibilidad de elegir a los funcionarios; la sociedad debe tener también el derecho de incidir en sus determinaciones. Por eso el gobierno federal someterá a consulta las decisiones estratégicas de interés nacional, consultará a las poblaciones los asuntos de interés regional o local y someterá al veredicto de las comunidades las acciones gubernamentales que las afecten o involucren, acatando así las disposiciones contenidas en varios artículos de la Constitución y en tratados internacionales de los que México es signatario, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.” (Gobierno de México, 2019)

De esta manera, este postulado general podría impactar naturalmente en el sector minero, para lo cual se requiere de iniciativas legislativas que así apliquen, tanto para las comunidades indígenas, como para las comunidades receptoras de los impactos de la actividad minera, por lo que el balance de esta política se podrá a ser a futuro.

Por otra parte, dentro de la **Estrategia Económica**, encontramos la iniciativa denominada “Rescate del sector energético” en el cual se hace una revisión y balance de los resultados de la reforma energética del año 2013 y se indica que *“la reforma energética impuesta por el régimen anterior causó un daño gravísimo a Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, empresas productivas del Estado que ya venían sufriendo el embate de los designios privatizadores. En el sexenio pasado la producción petrolera cayó en una forma tan sostenida que México pasó de ser exportador a importador de crudo y combustibles refinados. Sin embargo, la producción de las entidades privadas fue insignificante, a pesar de las ventajosísimas condiciones en las que recibió las concesiones correspondientes”.* (Gobierno de México, 2019)

Con base en lo anterior, además de adoptar medidas empresariales para reestructurar las empresas públicas e impactar en las actividades que tienen a cargo, se tiene la iniciativa de superar, mediante el diálogo, los conflictos con poblaciones y comunidades generados por instalaciones de Pemex y la CFE, así como las inconformidades sociales por altas tarifas, posición acorde con la Ley de Hidrocarburos y que se espera que desarrolle favorablemente para los territorios

Finalmente, se indica que



“La nueva política energética del Estado mexicano impulsará el desarrollo sostenible mediante la incorporación de poblaciones y comunidades a la producción de energía con fuentes renovables, mismas que serán fundamentales para dotar de electricidad a las pequeñas comunidades aisladas que aún carecen de ella y que suman unos dos millones de habitantes. La transición energética dará pie para impulsar el surgimiento de un sector social en ese ramo, así como para alentar la reindustrialización del país”.
(Gobierno de México, 2019)

2.2.8. Estrategias de Desarrollo de Proveedores del Sector Energético Mexicano (Secretaría de Economía, 2018)

En cumplimiento del artículo 125 de la Ley de Hidrocarburos, al cual ya se hizo referencia en el acápite del marco normativo, la Secretaría de Economía, a través de su Subsecretaría de Industria y Comercio, ha impulsado esta estrategia que se encuentra fundamentada en dos grandes pilares, la Oferta y la Demanda, cada uno con características y situaciones diferentes; así como en tres elementos transversales, el desarrollo regional, la atracción de inversión directa y la vinculación institucional.

Lo anterior, se transforma en acciones estratégicas con diferentes líneas de acción específicas para conformar los documentos que integran la estrategia. Es importante mencionar que esta estrategia se apoya en una herramienta económica, que es el Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética.

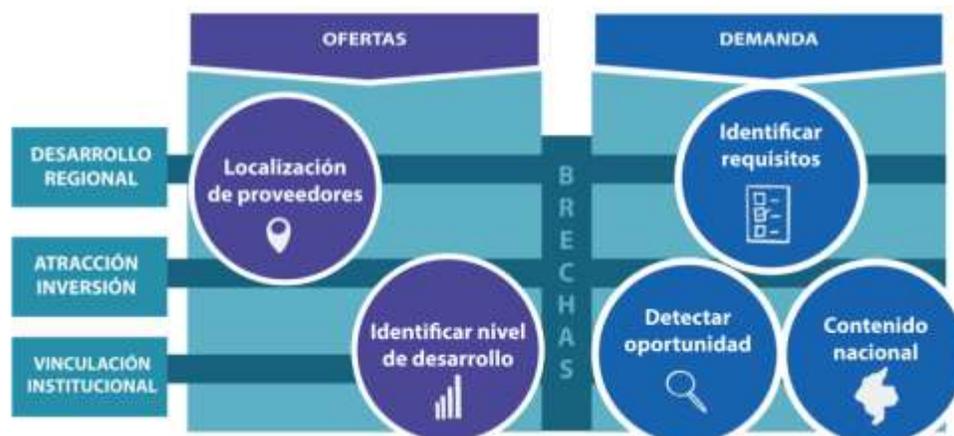
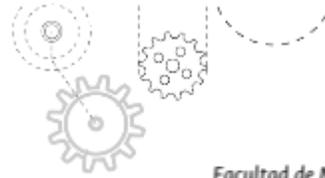


Figura 39. Pilares de la estrategia de desarrollo de proveedores del Sector Energético: Oferta y Demanda. Fuente: Elaboración propia a partir de (Secretaría de Economía, 2018)





Dentro de las líneas estratégicas se encuentran cinco fases esenciales para su materialización, esto es a) la localización de proveedores en región, b) los procesos de demanda, c) Brecha y necesidades, d) cierre de brechas y e) la vinculación. (Secretaría de Economía, 2018)



Figura 40. Fases para materializar la oferta y demanda del Sector Energético. Fuente: Elaboración propia a partir de (Secretaría de Economía, 2018)

Localización de Proveedores



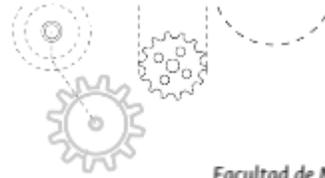
Es una de las actividades más importantes en el fomento industrial, consiste en identificar aquellas empresas que forman parte de la proveeduría nacional energética, conocer su ubicación geográfica (a nivel Estado y Municipio), su información de contacto, los bienes y/o servicios que ofrece y, principalmente, el nivel de madurez en que se encuentra para desarrollar y aplicar las políticas públicas que fomenten su inclusión en las cadenas de valor de la industria.

Procesos de Demanda



Mediante reuniones con las empresas ganadoras en las Rondas, así como con la colaboración de las Cámaras Empresariales del sector y las empresas productivas del Estado, se ha identificado y catalogado los principales requerimientos o estándares de la industria, que pueden ser requeridos a los proveedores que quieran participar en un proceso de contratación. El resultado de este análisis se plasmó en dos documentos diferentes, que se han denominado *Guías de Estándares para Empresas Proveedoras* (Secretaría de





Economía, 2017), una para energía y la otra para hidrocarburos, y que son un cuestionario para que los proveedores realicen una autoevaluación, identificando de manera inicial el nivel de cumplimiento que presentan y así, poder atender las brechas detectadas a través del Fideicomiso que administra la Unidad. (Secretaría de Economía, 2018)

Detección de Brechas



Registro Nacional de Proveedores. Actualmente, la Secretaría de Economía está trabajando en una iniciativa con las Cámaras empresariales para crear una metodología de evaluación y clasificación del nivel de madurez de las empresas que participan en el Registro.

Cierre de Brechas



Para cerrar las brechas, la secretaría cuenta con fomento económico que facilita a través del Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética.

Vinculación



La última etapa consiste en dos puntos principales: (a) el acercamiento puntual de las empresas que conforman la oferta energética nacional y aquellas que integran la demanda y (b) fomentar la interacción y coordinación entre las diferentes dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales, las Cámaras y Asociaciones empresariales, etc., así como la relación entre los mismos proveedores y ellos con los demás miembros del ecosistema antes mencionados. (Secretaría de Economía, 2018)

2.2.9. Buenas prácticas recomendadas por el Gobierno Mexicano

Como instrumento de promoción al sector minero, el Gobierno adoptó un manual para el inversionista, en que detalla los mecanismos, reglas y procedimientos que tiene que adelantar un inversionista que pretenda realizar o financiar un proyectos minero en el país, en dicho documento (Subsecretaría de Minería, 2018), señaló la importancia de tener en cuenta las siguientes “buenas prácticas”. A pesar de que no hay desarrollo documentado sobre las mismas, se traen a colación por ser ilustrativas:



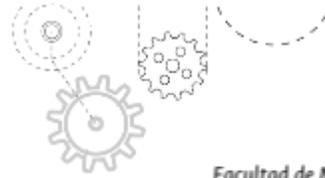
1. Comprender el ciclo minero y las actividades de la minería en México.
2. Generar mejores oportunidades para que la población local se involucre y participe en la minería.
3. Promover espacios de diálogo entre las comunidades, la industria minera y los niveles de gobierno, como parte de las políticas de responsabilidad social corporativa.
4. Identificar los requerimientos legales generales, leyes, licencias, normas y permisos que aplican durante cada etapa del ciclo de la industria minera.
5. Identificar los impactos potenciales (positivos y negativos) en el entorno (las personas y el medio ambiente) durante cada etapa de la industria minera-metalúrgica.
6. Identificar oportunidades de participación de la comunidad involucrada durante cada etapa del ciclo minero.
7. Detectar las distintas oportunidades económicas y de desarrollos de negocios que pueden estar disponibles para las poblaciones locales como resultado de la actividad minera.
8. Registrar los casos de éxito, en que las comunidades locales y empresarios mineros hayan logrado establecer una buena comunicación y trabajo conjunto durante cada etapa de la actividad minera.
9. Los proyectos y las operaciones mineras deben ser técnicamente adecuadas, medioambientalmente seguras, financieramente rentables y socialmente responsables.
10. Es un deber del empresario minero, ir más allá del cumplimiento de los requisitos legales para desarrollar y mantener relaciones constructivas con las partes interesadas necesarias para que el negocio sea sostenible y esforzarse por mantener relaciones basadas en la honestidad y el respeto mutuo.

Al no existir regulación o políticas que se orienten a materializar estas buenas prácticas, se establece el manual como guía a las empresas, de manera que podrían incorporarse en sus programas de responsabilidad social empresarial, aunque los estándares mundiales sobre RSE ya sobre pasan los ítems adoptados por la Secretaría de Economía.

2.2.9.1. Pago por servicios ambientales – Acuerdos de colaboración voluntaria

La Comisión Nacional Forestal –CONAFOR–, se creó por el Gobierno para favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración





en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes, programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable. (Comisión Nacional Forestal, 2018)

Con ocasión del desarrollo de actividades productivas que impactan el medio ambiente, se creó el Programa Nacional Forestal –PRONAFOR con el objetivo de apoyar a los dueños y poseedores de bosques, selvas, manglares, humedales y zonas áridas, para cuidar, mejorar y aprovechar sustentablemente los recursos forestales presentes en estos ecosistemas. (Subsecretaría de Minería, 2018)

Bajo este programa, CONAFOR ha promovido acuerdos de colaboración con la iniciativa privada para implementar acciones de conservación y restauración de ecosistemas, mediante pago por servicios ambientales, en los cuales actualmente ya participan empresas mineras en el país. (CONAFOR, 2018)

También ha desarrollado e implementado desde el 2008, Mecanismos Locales de Pago por Servicios Ambientales (MLPSA), a través de fondos concurrentes donde el Gobierno Federal se asocia con interesados en mantener los Servicios Ambientales, ya sean gobiernos estatales y municipales, ONG's o empresas privadas, para transferir recursos de los usuarios de los beneficios ambientales a los dueños de la tierra donde estos se generan. (CONAFOR, 2013)

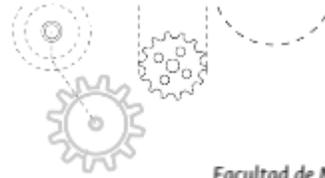
Por lo anterior, bajo estos esquemas voluntarios, el Gobierno Nacional pone a disposición de las empresas mineras esquemas para que desarrollen sus objetivos y metas de responsabilidad social y ambiental. Se pueden apoyar a los pobladores y las zonas de donde desarrollan sus actividades y con esto cuidar los Servicios Ambientales que benefician a toda la sociedad.

2.2.9.2. Caso Petróleos Mexicanos - PEMEX

Teniendo en cuenta que dentro del sector extractivo, el sector de hidrocarburos cuenta con mayores recursos legales y de política pública, es importante tener en cuenta el caso de PEMEX como empresa pública de petróleo más grande e importante, la cual ha implementado dentro de su estructura políticas publico-corporativas que involucran a las comunidades como actor importante en el desarrollo de las actividades petroleras, así como algunos mecanismos que han impactado positivamente los territorios donde se ubican sus asientos mineros, veamos:

La actividad de la empresa abarca toda la cadena productiva, desde la exploración, producción, transformación industrial, logística y comercialización, por lo cual operan cuatro empresas productivas subsidiarias: **Pemex Exploración y Producción, Pemex Transformación Industrial, Pemex Logística, y Pemex Fertilizantes.** (PEMEX, 2019).





2.2.9.3. Responsabilidad Social Empresarial

A pesar de no contar con una estrategia de relacionamiento con el territorio para los acercamientos tempranos, la empresa sí cuenta con una estrategia de responsabilidad social empresarial de PEMEX (PEMEX, 2019), la cual está enfocada a *mejorar la calidad de vida de las comunidades donde se ubican*, para lo cual han definido los siguientes ejes:

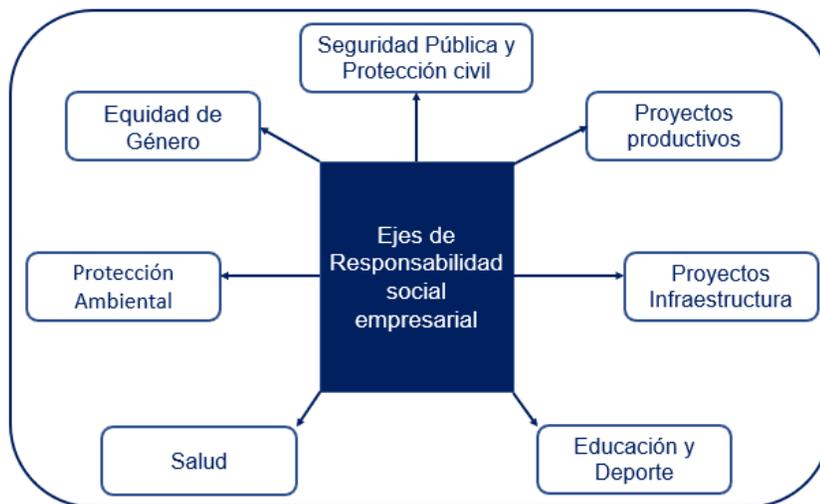


Figura 41. Ejes de Responsabilidad Social Empresarial PEMEX. Fuente: Elaboración propia a partir de (PEMEX, 2019),

Al respecto, la empresa en reconocimiento a los impactos que la actividad provoca en la en la dinámica social de las comunidades en las que opera, establece unos principios de actuación frente a la misma en toda la cadena: i) actuar con transparencia, innovación, responsabilidad social y ii) compromiso con los grupos de interés. Principios que de seguirse permiten gestionar y conservar la licencia social para operar e impulsar de esta manera el desarrollo social, económico y la protección del medio ambiente (PEMEX, 2019). Por lo anterior ubica a las comunidades petroleras como faro de las líneas estratégicas de su la gestión social, así:



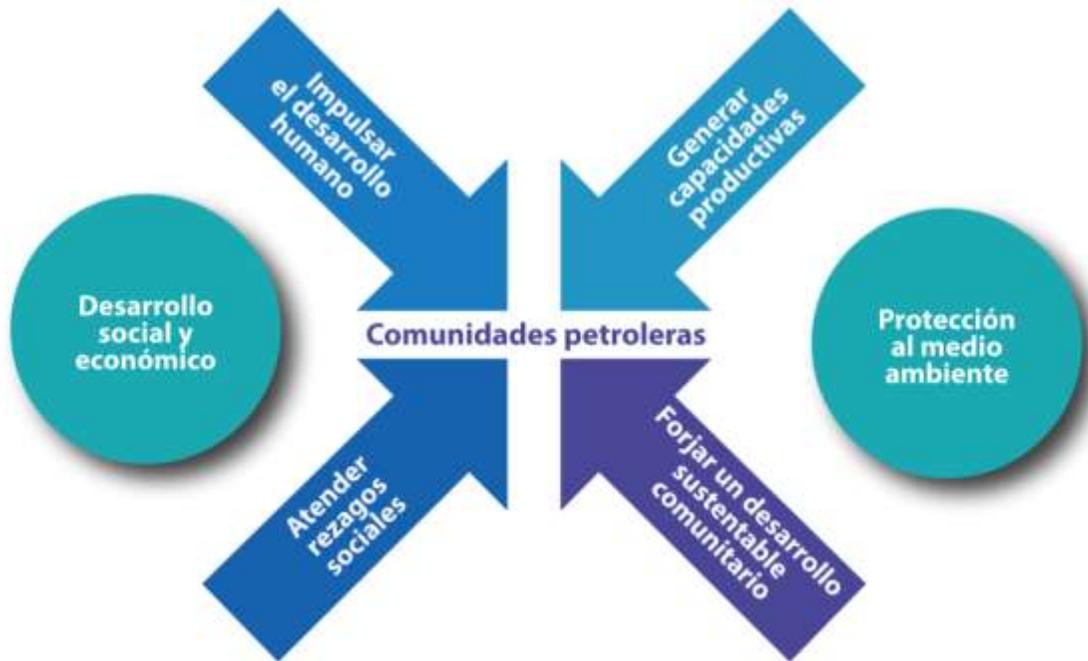
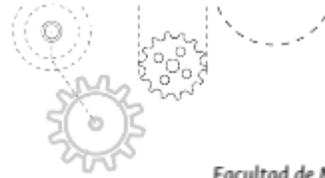


Figura 42. Líneas estratégicas para la Gestión Social PEMEX. Fuente: Elaboración propia a partir de (PEMEX, 2019).

Como instrumento de apoyo a la estrategia de RSE de PEMEX, se encuentra el **Programa de Apoyo a la Comunidad y Medio Ambiente (PACMA)**, el cual busca impulsar el desarrollo humano, generar capacidades productivas, atender rezagos sociales e impulsar el desarrollo sustentable de las comunidades ubicadas dentro de las zonas con actividad petrolera. El financiamiento para estos proyectos es aportado por proveedores y contratistas, el cual es equivalente a 2% o 1% del monto global del contrato, que se debe ir ejerciendo conforme se paga el contrato. Los programas, obras y acciones realizados, se enfocan en infraestructura, salud, protección ambiental, educación y deporte, así como en proyectos productivos. (PEMEX, 2019)

2.2.9.4. Inversión Social

En la misma línea de la RSE, la inversión social representa la oportunidad para mejorar de manera continua las relaciones de la empresa con las comunidades aledañas a los proyectos, buscando reconciliar las dinámicas locales con el beneficio mutuo que debe generar la industria. En este sentido, ha sido de vital importancia la aplicación de la Ley de Hidrocarburos para que la comprensión de que la obtención de la licencia social para operar no corresponde a un simple permiso para realizar actividades en un territorio determinado, sino a la legitimidad de estas operaciones, a la obtención de una credibilidad y la



generación de confianza, siendo estos elementos mutuos entre grupos de interés y empresa. (PEMEX, 2018)

Los instrumentos específicos con que cuenta la empresa para impulsar el desarrollo sustentable en las comunidades son:

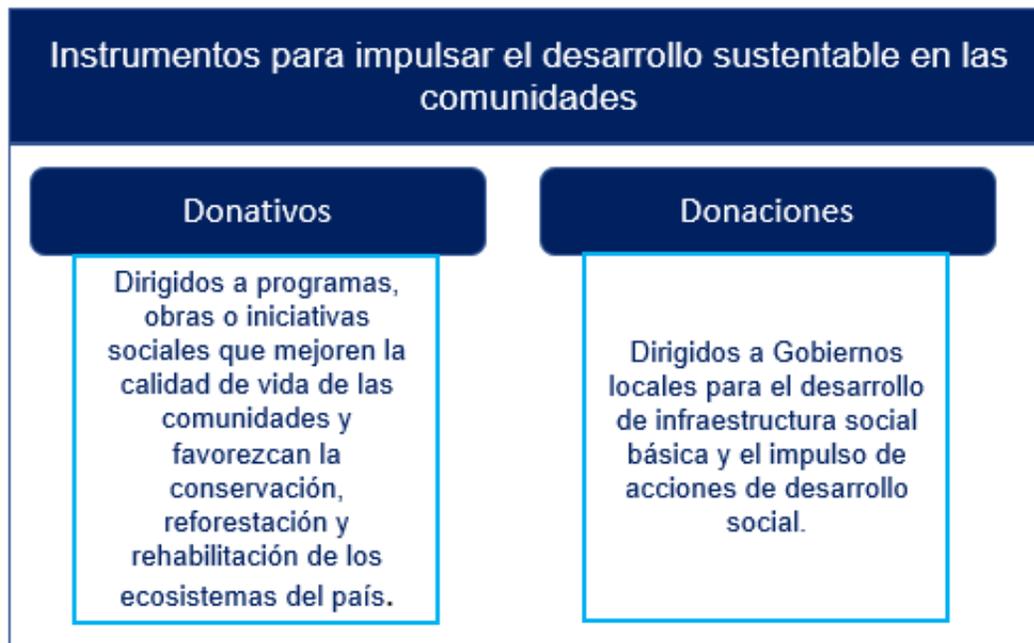


Figura 43. Instrumentos para impulsar el desarrollo sustentable en las comunidades.
Fuente: Elaboración propia a partir de (PEMEX, 2019)

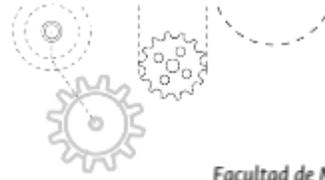
Por su parte, los rubros a los que la empresa destina los donativos son: i) el fortalecimiento de la infraestructura, ii) el fomento a la producción, iii) la educación y la cultura, v) la salud y asistencia social, vi) la construcción y mejoramiento de vivienda y servicios públicos, vii) la protección del medio ambiente y la recreación y el deporte.

2.2.9.5. Obras de Beneficio Mutuo – OBM

En colaboración con los gobiernos locales y sus comunidades, y empleando acuerdos marco de colaboración, (PEMEX, 2019) se desarrollaron acciones para el mejoramiento de la infraestructura básica con un doble propósito:

- a. Contar con la infraestructura que demandan los proyectos, y





- b. Poner al servicio de las comunidades aledañas a los proyectos, obras de construcción, y proporcionar mejoras o rehabilitación de la infraestructura básica.

Con la implementación de estas OBM, se pretende contribuir al incremento en la calidad de vida y generar confianza con las comunidades.

Los acuerdos marco se definen anualmente y quedan incluidos en los contratos de obras más relevantes, las cuales habitualmente consisten en pavimentación, mantenimiento y rehabilitación de carreteras, caminos y vialidades urbanas, entre otras.





PERÚ

MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

2.3. PERÚ: REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

2.3.1. Contexto y Marco normativo

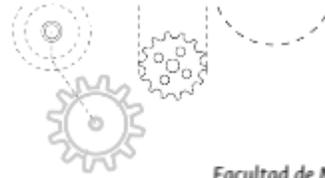
Perú es un país de antigua tradición minera que mantiene y cultiva gracias a la presencia de empresas líderes a nivel internacional. Cuenta con un gran potencial geológico gracias a la presencia de la Cordillera de los Andes a lo largo del territorio, siendo esta la principal fuente de recursos minerales de este país.

La minería es uno de los sectores más importantes de la economía peruana. Ocupa lugares importantes en el mundo y Latinoamérica por su producción y potencial minero. Los minerales de mayor producción en el Perú son: cobre, oro, zinc, plata, plomo, hierro, estaño y molibdeno; representa normalmente más del 50% de las exportaciones peruanas con cifras alrededor de los 23 mil millones de dólares al año y un PBI - Producto Interno Bruto del 9% en los últimos 10 años. (Osinergmin, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, s.f.) La Cordillera de los Andes es la columna vertebral de Perú y la principal fuente de depósitos minerales del mundo. (Plataforma digital única del Estado Peruano, s.f.)

“Tal es así que en el 2017 se percibieron S/86.692 millones por exportaciones mineras (62% del total). En otras palabras, se tuvo un incremento de 23.7% sobre las ganancias por exportaciones mineras en el 2016, lo que se atribuye a la reciente recuperación de la producción los precios internacionales de los minerales, tendencia que se espera se mantenga creciente durante los próximos años.” (Narrea, 2018)

“El total de recaudación minera, entre tributos internos e Impuesto a la Renta (IR) para el 2016 ascendió a S/5.201 millones. Esto es clave para explicar el desarrollo de las regiones debido a las transferencias de rentas por canon, regalías y derechos de vigencia. En el gráfico que se muestra a continuación se observa que las transferencias a las regiones por recursos mineros sumaron S/24.470 millones para el periodo 2011-2016. Si comparamos esta cifra con el monto de inversiones de las regiones, vemos que las transferencias representan tres veces el presupuesto de infraestructura de Transportes y supera el monto total invertido por regiones (S/19.276 millones) y municipalidades (S/8.945 millones) durante el 2017.” (Narrea, 2018)





Luego de mejoras sostenidas en los indicadores macroeconómicos y sociales desde el cambio de siglo, Perú está mirando hacia el desafío de convertirse en una nación de altos ingresos. Con un crecimiento promedio de más de 5¼ por ciento desde 2000, Perú ha reducido significativamente el desempleo y la pobreza. La inflación es de un solo dígito bajo, la posición fiscal se ha fortalecido y la dolarización ha disminuido notablemente. En el contexto del auge de los productos básicos, la buena gestión macroeconómica y las reformas estructurales han desempeñado un papel esencial en esta mejora. La consolidación de estos logros y la búsqueda de nuevas reformas para modernizar la economía y fortalecer las instituciones serán fundamentales para ayudar al Perú a alcanzar el estado de altos ingresos.

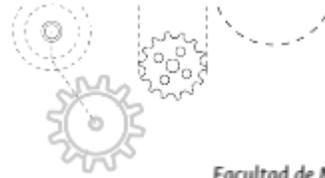
El gobierno ha introducido varias reformas estructurales destinadas a modernizar la economía, aumentar la formalidad y elevar el crecimiento potencial a través de mayores inversiones y ganancias de productividad. Estas reformas tienen la intención de abordar las principales ineficiencias en la economía en los procedimientos de inversión, recaudación de impuestos, costos financieros, y mercado laboral y protección social. Incluyen: (i) un nuevo marco institucional para la inversión en infraestructura pública y pública-privada dirigida a reducir la burocracia; (ii) mejorar el clima de negocios mediante la reducción de los procedimientos administrativos y la promoción de la digitalización de procesos; y (iii) un nuevo régimen tributario para las pequeñas y medianas empresas para hacer que el sistema tributario actual sea más progresivo, reducir los costos de cumplimiento, estimular el uso de medios electrónicos de pago y formalizar la cadena de valor. El gobierno también busca modernizar los regímenes laborales y ha establecido una Comisión de Protección Social encargada de realizar una reforma integral y fiscalmente sostenible del sistema de seguridad social. (FMI, 2017)

El ranking de producción minera de Perú en Latinoamérica es el siguiente:

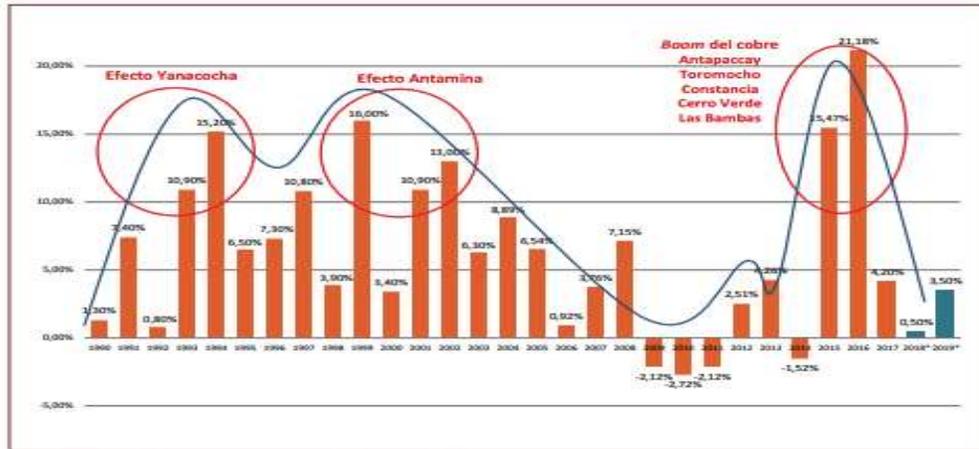
Tabla 16. Ranking Minero en Perú. Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto de Ingenieros de Minas del Perú

Perú en el Ranking de la producción minera	
Metal	Latinoamérica
Zinc	1
Estaño	1
Plata	2
Cobre	2
Plomo	1
Molibdeno	2
Oro	1





Perú lleva veinticinco años de expansión minera y se ha consolidado a nivel internacional como una de las potencias mundiales en producción y exportación de minerales



Fuente: BCRP, Minem, Elaboración: CooperAcción.
(*) Proyección - Reporte de Inflación del BCRP, junio 2018.

Figura 44. Reporte de inflación junio 2018. Fuente: BCRP Minem

Este último período de expansión (aún vigente), sumado a las operaciones cuyo inicio se remonta a antes de la década de 1990, han originado que en trece regiones del país la minería represente al menos un 10 % de su valor agregado bruto regional (UNZAGA, 2019).

Monto de inversión en infraestructura 2017 y de los sectores y transferencia de recursos mineros 2011-2016. (\$/ millones) (Narrea, 2018)



Fuente: SIAF-MEF y Anuario Minero, 2016
Elaboración propia

Figura 45. Inversión y transferencias de los recursos mineros 2011 – 2016. Fuente (Narrea, 2018)



“Otro actor muy favorecido con las transferencias han sido las universidades públicas. En el periodo 2015-2017 se destinaron S/1.759 millones esto es el 78% de lo entregado a todos los gobiernos regionales para el 2017. De las 49 universidades registradas actualmente para recibir el canon, solo 15 concentran el 74% (S/1.306 millones) del total de transferencias en el periodo mencionado. Cabe indicar que el presupuesto asignado a universidades es muy variable y que entre 2015 y 2017, las transferencias anuales cayeron de S/690 a S/469 millones.” (Narrea, 2018)

En el mismo sentido y haciendo referencia al empleo en Perú del sector extractivo, es importante resaltar que en el país actualmente se emplean 196.213 trabajadores. En el año 2016, Arequipa fue la región de mayor empleabilidad con aproximadamente 26.106 trabajadores directos. Importante también resaltar el crecimiento en los últimos años de las micro, pequeñas y medianas empresas – MIPYME vinculadas a la minería, donde al año 2016 el sector se posicionó como el tercero con mayor crecimiento del empleo de MIPYME a nivel nacional.

Asimismo, la actividad minera es uno de los sectores económicos que más aporta al desarrollo tecnológico y de la investigación en el país. “Las características de la innovación en el Perú están relacionadas con la alta inversión extranjera directa (IED) concentrada en las empresas mineras de mayor tamaño. De hecho, la minería representa el 22% de la IED del país.” (Narrea, 2018)

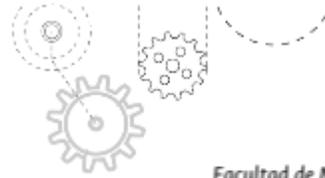
2.3.2. Institucionalidad con enfoque en desarrollo local

2.3.2.1. Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera (DGPSM):

Es el órgano de línea encargado de proponer, evaluar y supervisar la política y normatividad minera, así como realizar acciones de coordinación, articulación, difusión y fomento, que promuevan el desarrollo sostenible de las actividades mineras.

De acuerdo al artículo 105-D del D.S. 031-2007-EM modificado por el D.S. 021-2018-EM, la Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera tiene las funciones y atribuciones siguientes:





- ✦ Proponer, desarrollar, implementar y evaluar las políticas y normas del subsector minero; así como emitir lineamientos, planes y estrategias que se deriven de estos en el ámbito de su competencia.
- ✦ Diseñar, conducir y ejecutar los procesos de promoción de la inversión del subsector minero, bajo el ámbito de su competencia.
- ✦ Promover y garantizar la inversión sostenible, así como, identificar nuevos proyectos en el subsector minero.
- ✦ Desarrollar estudios, investigaciones y diagnósticos, difundir y promover conocimientos sobre temas de promoción y sostenibilidad minera, así como, sistematizar y procesar la información vinculada.
- ✦ Establecer, desarrollar y promover acciones de articulación intersectoriales, que permitan diseñar estrategias para la promoción y sostenibilidad minera.
- ✦ Proponer mecanismos de articulación que coadyuven la tramitación oportuna de los permisos, licencias, autorizaciones y demás trámites que se requieran para viabilizar los proyectos mineros.
- ✦ Fomentar la innovación tecnológica en el subsector minero, en coordinación con las Entidades competentes.

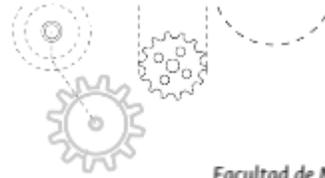
Según el Ministerio (Minas M. d., s.f.) estas son las funciones principales que lleva a cabo la Dirección General de Promoción y Sostenibilidad Minera - DGPSM

2.3.2.2. *Oficina General de Gestión social (OGGS):*

Creada como órgano de asesoramiento encargado de promover las relaciones armoniosas entre las empresas minero energéticas y la sociedad civil, incluidos los gobiernos regionales y locales; propiciar el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el sector y colaborar en el diseño en Programas de Desarrollo Sostenible (Minas M. d., s.f.). y que cuanta con las siguientes atribuciones de relevancia:

- ✦ Promover el fortalecimiento de las relaciones armoniosas, sinérgicas y suscripción de acuerdos, entre las empresas del Sector Energía y Minas, los gobiernos regionales y locales, las poblaciones locales, la sociedad civil y demás entidades públicas y privadas.
- ✦ Proponer mecanismos y lineamientos para el mejoramiento de las relaciones entre las empresas del Sector Energía y Minas, los gobiernos locales y regionales y la sociedad civil, para la prevención y solución de conflictos y contribución a la sostenibilidad y





- gobernanza de las actividades extractivas en el marco de las disposiciones aprobadas por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros; Promover e implementar estrategias de comunicación y difusión para la prevención y gestión de conflictos sociales en los proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con el órgano competente.
- ✚ Promover e implementar estrategias de comunicación y difusión para la prevención y gestión de conflictos sociales en los proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con el órgano competente;
 - ✚ Promover la cooperación técnica, nacional e internacional, en el marco de la promoción de las relaciones armoniosas entre las empresas del Sector Energía y Minas, la sociedad civil y los gobiernos locales y regionales, en coordinación con el órgano competente.
 - ✚ Implementar y conducir los procesos de consulta previa que se originen en proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con los órganos competentes.
 - ✚ Asistir en los procesos de participación ciudadana y la gestión de posibles conflictos que se originen en proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con los órganos de línea que corresponda.

2.3.2.3. *Oficina de Diálogo y Participación Ciudadana*

Órgano asesor, que centraliza la representación del Estado de cara al fomento, participación y gestión de mecanismos de dialogo en el sector publico extractivo y las comunidades, y que tiene las siguientes atribuciones de relevancia:

- ✚ Fomentar, atender, participar e implementar procesos y mecanismos de diálogo, mediación, negociación, concertación y consulta previa para la prevención de conflictos en las actividades del Sector;
- ✚ Promover los mecanismos de participación ciudadana y brindar asistencia en dichos procesos, en coordinación con los órganos de línea que correspondan;
- ✚ Brindar asistencia técnica a las entidades del Sector, así como a la sociedad civil, involucrados y vinculados en procesos de diálogo, mediación, negociación entre otros mecanismos que contribuyan en la solución de conflictos sociales en los ámbitos del Sector;
- ✚ Implementar estrategias de comunicación y difusión para la prevención y gestión de conflictos sociales en los proyectos del Sector Energía y Minas, en coordinación con el órgano competente;



2.3.2.4. Oficina de Gestión de Compromisos Sociales

Creada con el fin de gestionar y contribuir al diseño y ejecución de programas y proyectos de desarrollo sostenible, vinculados al ámbito social de las poblaciones ubicadas en el área de influencia de los proyectos minero energéticos (Minas M. d., s.f.) y que cuenta con las siguientes atribuciones de relevancia:

- ✚ Proponer lineamientos sobre responsabilidad y gestión social en materia de cumplimiento de compromisos sociales para las empresas del Sector Energía y Minas;
- ✚ Identificar y realizar el seguimiento a los compromisos sociales obligatorios y voluntarios de las empresas del Sector Energía y Minas que forman parte o son suscritos de forma posterior a la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, en coordinación con las direcciones de línea correspondientes;
- ✚ Elaborar y ejecutar acciones de seguimiento a las intervenciones sociales de las empresas que desarrollan proyectos de manera conjunta con los diferentes niveles de gobierno del sector público;
- ✚ Efectuar el seguimiento de los compromisos precisados en la Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible que forma parte de la Declaración Anual Consolidada, en coordinación con el órgano competente;

2.3.2.5. Otras entidades importantes:

Una de las entidades que tiene lugar en el sector minero en Perú es el Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible – GDMDS (Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible, s.f.)

Es un espacio de diálogo multiactor con 19 años de ininterrumpido funcionamiento que tiene el objetivo de promover la construcción de espacios y agendas para el diálogo intercultural sobre la minería, y su relación con la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Como grupo, no tiene como finalidad defender los intereses de los distintos actores involucrados, sin menoscabo de los fines específicos de cada institución participante, así mismo, no es su propósito atender la solución de problemas y reaccionar ante demandas particulares y su carácter es no vinculante, procura la equidad, y los acuerdos razonables y productivos para todos.

La existencia del GDMDS se basa en una afiliación libre y voluntaria y su autoridad proviene de su capacidad para formular recomendaciones y emitir opinión basados en la transparencia, la rigurosidad técnica, el rescate de la opinión de las partes y la coherencia con los objetivos de desarrollo del país y de sus pobladores. Entre los líderes que convoca se encuentran líderes provenientes de empresas mineras, ONG, consultores, comunidades, universidades,



autoridades locales y funcionarios de instituciones estatales como OEFA, Oficina Nacional de Diálogo Sostenible (ONDS), Defensoría del Pueblo, del Ministerio de Energía y Minas, del ViceMinisterio de Cultura, entre otros.

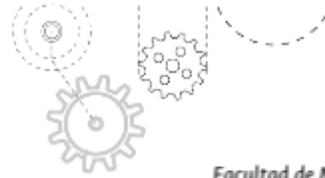
Actualmente participan aproximadamente 500 personas en el GDMS, en diferentes formas como: los foros periódicos del GDMS (Plenarias), diálogos temáticos especiales (Grupo de Diálogo Directo - GDD), grupos de diálogo subnacional, Grupo de Diálogo Latinoamericano (GDL), la Red Nacional de Líderes Sociales (RNLS) y la Lista de Interés Electrónica. Las actividades del grupo son financiadas por entidades de cooperación tanto nacional como internacional y el aporte voluntario de empresas mineras, bajo un acuerdo de independencia y colaboración con el impulso del diálogo en el país.

2.3.2.6. Sociedad Peruana de Hidrocarburos

Entidad Creada en año 2013 con un gremio que agrupa actualmente 17 empresas cuyas actividades son la exploración y la explotación de hidrocarburos. Su misión tiene que ver con lograr que Perú vuelva a ser un país petrolero y su visión es ayudar al Estado y a las empresas a desarrollar la industria de hidrocarburos en beneficio del desarrollo del país. Sus compromisos son contribuir al crecimiento sostenible del país, legalidad y formalidad de las empresas, trabajo mancomunado con el Estado en las reformas institucionales que permitan el desarrollo de esta industria, compromiso con el medio ambiente para trabajar con alta tecnología y los más altos estándares mundiales de protección del ambiente, y por último el compromiso con el desarrollo de las comunidades para contribuir a la salud, educación y al desarrollo de capacidades para impulsar proyectos que signifiquen ingresos propios para estas.

“Perú cuenta con 435 millones de barriles de petróleo. Las reservas probadas de petróleo, a nivel país, han sido estimadas en 434.9 MMSTB, respecto al año 2015 las reservas han disminuido en 38.2 MMSTB. Las reservas probadas de gas natural han sido estimadas en 16.1 TCF y respecto al 2015 se han incrementado en 2.0 TCF. Las Reservas probadas de líquidos del gas natural, han sido estimadas 789.7 MMSTB. Las reservas no probadas, probables más posibles, han sido estimadas en 491.0 MMSTB de petróleo, 3.5 TCF de gas natural y 188.9 MMSTB de líquidos de gas natural. (Ministerio de Energía y Minas, Perú, 2016)





La Sociedad Peruana de Hidrocarburos, "en concordancia con su estatuto y los principios contenidos en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, promueve la responsabilidad social empresarial como un componente ineludible en el desarrollo de sus operaciones. Esta línea ética, que se traza con el esfuerzo de cada empresa y el conjunto de sus colaboradores, es la base que equilibra los objetivos del negocio con los intereses de sus stakeholders para lograr el desarrollo sostenible. Por ello, la Sociedad Peruana de Hidrocarburos alienta la responsabilidad social empresarial que se define con objetivos claros y factibles, para establecer y garantizar relaciones íntegras con el Estado (a través del trato honesto con sus funcionarios), con las comunidades (promoviendo acciones solidarias y minimizando el impacto en las áreas de influencia), con los colaboradores (garantizando su seguridad y las mejores condiciones de trabajo posibles) y, en cada caso, con acciones que permitan la protección del entorno y contribuyan a fortalecer la confianza en la industria de los diversos sectores del país." (Sociedad Peruana de Hidrocarburos, s.f.)

Con respecto a las comunidades, a razón de que muchas de estas actividades se desarrollan en lugares donde el Estado aún no ha logrado proveer los recursos y servicios esenciales estas, la asociación ha dirigido sus acciones de responsabilidad social a mejorar la calidad de vida de las personas y de dichas comunidades, por medio de la ejecución de proyectos que las empresas puedan hacer con una contribución efectiva para la salud, la educación, la infraestructura, el acceso a energía sostenible y la provisión de agua, además de proyectos que lleven a las comunidades a emprender en sectores como la agricultura, la confección, la pesca, entre otros, logrando así esta asociación contribuir al desarrollo local de cada comunidad.

2.3.3. Marco normativo y de política pública

Las normas del Sector Energía y Minas se sitúan en un marco global que procura brindar estabilidad jurídica, libertad económica, garantías, promoción a las inversiones y la pacificación del país.

Dentro de estos lineamientos de política, las inversiones y operaciones quedan a cargo de la empresa privada. Están a cargo del Estado, los roles concedente, normativo y promotor.



El objetivo primordial de la política minera peruana es aprovechar los recursos minerales racionalmente, respetando el medio ambiente y creando condiciones para el progreso del sector en un marco estable y armonioso para las empresas y la sociedad.

El desarrollo normativo del Estado persigue el equilibrio entre los derechos y obligaciones de las empresas mineras, enfatizando el tema ambiental, de acuerdo con los estándares internacionales y los compromisos adquiridos por el Perú. Asimismo, no descuida los aspectos de una filosofía empresarial responsable, que dé seguridad a los trabajadores y alcance relaciones amigables con las comunidades locales y su cultura, así como con la comunidad nacional. (Ministerio de Energía y Minas, 2019)

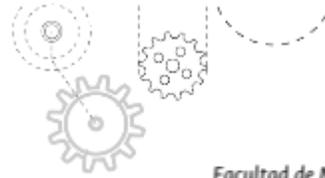
2.3.3.1. Ley general de minería de 1981 – Decreto legislativo No. 109 de 1981

Ley General De Minería de 1981 (Decreto Legislativo N° 109 de 1981), modificada por los Decretos-Leyes N° 25.702, 25.764, 25.998 y 26.121, todos de 1992, que configuran el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, junto con el Manual de Normas Mineras (1993).

De manera general se establece que:

- ✚ Todos los recursos minerales pertenecen al Estado, cuya propiedad es inalienable e imprescriptible.
- ✚ El ámbito de aplicación de la Ley Minera, comprende todo lo relativo a aprovechamiento de las sustancias minerales del suelo y subsuelo del territorio nacional, así como del dominio marítimo. Se exceptúan del ámbito de aplicación de esta Ley, el petróleo e hidrocarburos análogos, los depósitos de guano, los recursos geotérmicos y las aguas minero-medicinales.
- ✚ Aprovechamiento de los recursos minerales: “El aprovechamiento de los recursos minerales se realiza a través de la actividad empresarial del Estado y de los particulares, mediante el régimen de concesiones.
- ✚ Se define legalmente lo que se entiende por actividades mineras: “el cateo, prospección, exploración, explotación, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero”; el “ejercicio de las actividades mineras, excepto el cateo, la prospección y la comercialización, debe realizarse exclusivamente bajo el sistema de concesiones, al que se accede bajo procedimiento de orden público. Las concesiones se otorgan tanto para la acción





empresarial del Estado, cuanto de los particulares, sin distinción ni privilegio alguno.

- ✚ La industria minera es de utilidad pública y la promoción de inversiones en su actividad minera es de interés nacional.

2.3.3.2. Constitución política de 1993

De acuerdo con el artículo 66 de la carta superior, los recursos naturales ubicados en el subsuelo en cualquier parte del territorio nacional le pertenecen al Estado. La misma preceptúa: “Los recursos naturales renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal”

2.3.3.3. Ley 27506 de 2001 – Ley del Canon

El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales.

Dicha ley determina los recursos naturales cuya explotación genera canon y regula de manera general su distribución en favor de las municipalidades y gobiernos regionales, centros poblados y comunidades en cuya circunscripción se hallan dichos recursos, de conformidad con lo establecido por el Artículo 77 de la Constitución Política del Perú.

Cabe señalar que los gobiernos regionales y locales son los principales beneficiarios del canon minero: la participación de la que gozan los gobiernos Locales (municipalidades provinciales y distritales) y los gobiernos regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos). (Enfoque Derecho, s.f.)

Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de su ejecución.





Figura 46. Ley del Canon – Ley 27506 de 2001. Fuente: Elaboración propia



2.3.3.4. Ley 30848 de septiembre de 2018

Por medio de la cual se modifica la Ley 27506 de 2001 –Ley del Canon-, con el fin de promover el financiamiento de Programas de Vivienda de Interés social, preceptuando lo siguiente:

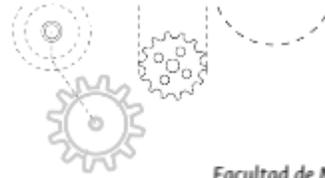
“Artículo 6: Utilización del canon:

(...)

- 6.2 *Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto se establecen las cuentas destinadas a estos fines. También podrán ser utilizados para el financiamiento de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) destinados a proyectos de vivienda del Programa Techo Propio y para el financiamiento del Programa Nacional de Vivienda Rural, mediante convenios con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o el Fondo MIVIVIENDA, según corresponda. Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas y el 10% (diez por ciento) del total percibido por canon a los institutos y escuelas de educación superior de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica y de su respectiva infraestructura, que potencien su desarrollo. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de distribución conforme a ley”.*

El Congreso de la República por medio de esta ley autoriza a los gobiernos regionales y gobiernos locales, para que puedan utilizar los recursos del canon en sus respectivas jurisdicciones para el financiamiento de proyectos de vivienda social a través del Programa Techo Propio con el beneficio del Bono Familiar Habitacional (BFH) y el Programa Nacional de Vivienda Rural (PNVR).





2.3.3.5. Ley de Obras por impuestos

La Ley N° 29230, denominada **Ley de Obras por Impuestos** (ProInversión, s.f.), es una norma expedida por el Gobierno Peruano y fue creada con el fin de agilizar y hacer más eficiente la ejecución de la inversión pública en todo el país.

La Ley permite que una empresa privada, en forma individual o en consorcio, financie y ejecute proyectos priorizados por los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Mancomunidades Regionales, Mancomunidades Municipales, Universidades Públicas o Entidades del Gobierno Nacional, para luego recuperar la inversión total realizada a través de un certificado para el pago de su impuesto a la renta. De esta manera, el Estado logra contar con inversión ejecutada de manera rápida y eficiente, y la empresa privada tiene la oportunidad de contribuir activamente a generar el desarrollo del país.

Desde el 2008, año en el que fue promulgada la Ley, se han promovido una serie de proyectos que van desde obras de infraestructura pública básica como redes de agua y desagüe, vías y centros de salud, hasta proyectos de mediana y gran envergadura como hospitales, carreteras, puentes, entre otros.

Este nuevo régimen especial de contratación, permite la alianza entre el sector público y el sector privado, ejecutando obras de calidad en beneficio de la población. A continuación, se mencionan los principales beneficios para los actores identificados:

Entidades Públicas



Acelera la ejecución de proyectos de calidad, reduciendo la brecha de infraestructura.

Libera recursos para la ejecución de otros proyectos que demanda la población.

Entiéndase por empresas públicas El Gobierno Regional (GR), Gobierno Local (GL), Universidad Pública (UP), o entidad del Gobierno Nacional (GN) en materia de Salud, Educación Turismo, Orden Público y Seguridad, Agricultura y Riego, Saneamiento, Cultura, Ambiente, Deporte, Pesca, Habilitación Urbana, Electrificación rural, Desarrollo Social, Protección Social, Transporte, Comunicaciones y Justicia.



Empresas privadas



- Mejora el relacionamiento con la comunidad.
- Mejora imagen y programas de Responsabilidad Social.

Para la Sociedad



- Mayor cobertura de servicios públicos.
- Genera empleo directo e indirecto.
- Mejora la calidad de vida y bienestar de la población.

En general, para poder aplicar este mecanismo se pueden incluir todo tipo de proyectos de inversión pública de impacto regional y local que cuente con la declaración de viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe).

A continuación, se presenta una lista referencial de los proyectos en los cuales se puede aplicar la Ley de Obras por Impuestos (ProInversión, s.f.).

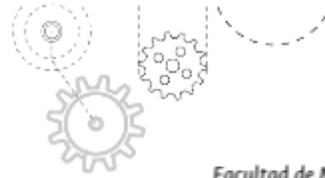
Salud: Construcción y/o mejoramiento de la capacidad resolutoria de hospitales y centros de salud, postas médicas, clínicas municipales o regionales y/o unidades materno infantiles. De acuerdo al tamaño del proyecto, se podría considerar la construcción de una o varias etapas.

Educación: Proyectos de infraestructura educativa como instituciones educativas, aulas, bibliotecas, laboratorios e institutos. Estos proyectos podrían incluir el equipamiento respectivo.

Agua y saneamiento: Proyectos de construcción, rehabilitación, mejoramiento y ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado, y plantas de tratamiento de aguas residuales. Los proyectos pueden ser de cualquier dimensión de acuerdo al tamaño de la población.

Infraestructura vial y Local: Obras de infraestructura vial que involucran la construcción, rehabilitación o pavimentación de pistas y veredas, intercambios viales, puentes peatonales, entre otros.





Infraestructura de Transporte Regional: Referido a carreteras asfaltadas, puentes, caminos y/o trochas, y caminos vecinales. Estos proyectos podrían involucrar a dos o más distritos ó a dos o más regiones.

Infraestructura de riego: En este rubro se pueden ejecutar pequeños proyectos de irrigación, como por ejemplo pozas de regulación, canales de regadío, bocatomas, entre otros. Incluso se podría incluir equipamiento de riego tecnificado.

Limpieza pública: Se podrían considerar pequeños y medianos proyectos integrales de gestión de residuos sólidos, incluyendo la construcción de plantas de tratamiento y/o rellenos sanitarios.

Energía y telecomunicaciones: Incluye la construcción, rehabilitación y equipamiento de pequeños sistemas eléctricos y proyectos de electrificación rural. Asimismo, se puede construir sistemas de telefonía (fija, celular e internet) en pequeños poblados o en localidades rurales.

Turismo: Está referido a infraestructura de servicios que le otorguen valor al recurso turístico, que permitan transformar un recurso turístico en un atractivo turístico. Dotando de servicios de accesos, interpretación, orientación información, accesos, entre otros.

Esparcimiento: En este rubro se pueden ejecutar centros cívicos, parques temáticos, centros recreacionales, entre otros. Asimismo, se pueden considerar proyectos de infraestructura deportiva como, canchas deportivas, polideportivos, entre otros.

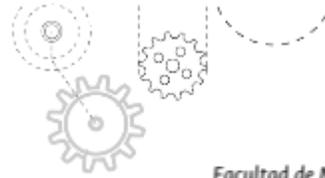
Orden público y seguridad: En este rubro se pueden ejecutar proyectos de instalación, mejoramiento y ampliación de comisarías o servicios de serenazgo, incluido el equipamiento, así como la capacitación del personal.

Cultura: Pueden considerarse proyectos de mejoramiento o recuperación de sitios arqueológicos, templos, museos, entre otros, que constituyan patrimonio cultural. Asimismo, el proyecto puede incluir investigación arqueológica, acondicionamiento para la visita y sensibilización.

Pesca: Proyectos de remodelación de infraestructura de pesca artesanal, como desembarcaderos, muelles, entre otros, así como el desarrollo de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico

Ambiente: Proyectos de recuperación de ecosistemas degradados, regulación hídrica, recuperación de especies, entre otros





Protección y desarrollo local: Mejorar la infraestructura e incrementar los locales de los programas sociales Cuna Más, Qali Warma y Tambos.

Justicia: En este rubro pueden ejecutarse proyectos de creación o mejoramiento de centros penitenciarios, locales institucionales del Ministerio de Justicia, entre otros

Otros: Locales institucionales, pequeños terminales terrestres, teatros, mercados de abastos y mercados mayoristas.

Como dato importante se evidencia que en el reporte del mes de septiembre de 2019, expedido por la Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú, en su acápite de Obras por Impuestos, señaló que el 25 de septiembre la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas otorgó la capacidad presupuestal al Ministerio de Energía y Minas para el financiamiento y ejecución de 21 proyectos de inversión, por un monto acumulado de \$507.276.575, equivalentes a \$515.839.403.586.

2.3.3.6. *Ley No. 29785 – Consulta previa*

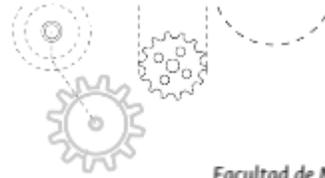
En el marco de la Convención 169 de la OIT, es importante mencionar que Perú hace parte de alguno de los países que cuenta con la consulta a Pueblos Indígenas reglamentada por una ley, mientras que otros países como Chile, México y Colombia está reglamentado a partir de normas a nivel de decretos. La Ley No. 29785 Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originario establece el procedimiento del derecho a la consulta respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten.

2.3.3.7. *Decreto supremo No. 042 de 2003 - EPM*

De otro lado, también es importante mencionar que, con respecto a los marcos normativos y los niveles de relacionamiento como colaboración o alianzas, Perú cuenta con una norma que establece un **compromiso previo** de la empresa con las comunidades del área de influencia, como requisito para el desarrollo de las actividades extractivas. Se trata del Decreto Supremo 042-2003 EM modificado por el Decreto Supremo No. 052-2010-EM del 01 de septiembre de 2010, por medio del cual se establece el compromiso previo, como requisito para el inicio de las actividades mineras, para lo que el artículo 3 de dicha norma, especifica la forma en que el titular de la concesión minera debe cumplir con esta obligación.

De esta manera, el “Compromiso Previo” que se asume declara para el inicio de las labores mineras y que cuenta con mecanismos estrictos de seguimiento se





refiere a seis aspectos determinantes desde el punto de vista de los impactos sociales, a saber:

- i. Realizar sus actividades productivas en el marco de una política que busca la excelencia ambiental.
- ii. Actuar con respeto frente a las instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales, manteniendo una relación propicia con la población del área de influencia de la operación minera.
- iii. Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área de influencia de la operación minera y sus organismos representativos, alcanzándoles información sobre sus actividades mineras.
- iv. Lograr con las poblaciones del área de influencia de la operación minera una institucionalidad para el desarrollo local en caso se inicie la explotación del recurso, elaborando al efecto estudios y colaborando en la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la actividad minera.
- v. Fomentar preferentemente el empleo local, brindando las oportunidades de capacitación requeridas.
- vi. Adquirir preferentemente los bienes y servicios locales para el desarrollo de las actividades mineras y la atención del personal, en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio, creando mecanismos de concertación apropiados.

2.3.3.8. Decreto supremo No. 0028 de 2008 MEM

Mediante este decreto se adopta y aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, el cual tiene por objeto reglamentar la participación responsable de toda persona, natural o jurídica en forma individual o colectiva, en los procesos de definición, aplicación de medidas, acciones o toma de decisiones de la autoridad competente, relativas al aprovechamiento sostenible de los recursos minerales.

Dicha norma contempla los principios, definiciones y procedimientos para la determinación de mecanismos de participación de las comunidades en todo tipo de proyectos de minería, todas las fases del ciclo minero, haciendo vinculante la consideración del entorno social para la toma de decisiones sobre las actividades extractivas; por lo que regula, la participación con posterioridad al otorgamiento de la concesión minera, en los proyectos de exploración, de explotación y beneficio, en ejecución y contemplando incluso el cierre de minas.

2.3.4. Aporte voluntario minero Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo - PMSP



Surge como el resultado de la negociación que se dio en el año 2006 entre el gobierno aprista y los empresarios mineros para reemplazar la aplicación de un impuesto a las ganancias extraordinarias. Los fondos del aporte voluntario eran invertidos en las regiones donde operaban las empresas mineras para estas se vieran favorecidas con la ejecución de obras, proyectos o programas sociales que contribuyeran en la lucha contra la pobreza y a mejorar la calidad de vida de estas poblaciones, en el siguiente orden de prioridades: nutrición y alimentación de menores y madres gestantes, educación primaria y programas de apoyo educativo y de capacitación técnica, salud, desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública, promoción de cadenas productivas y/o de proyectos de desarrollo sostenible, infraestructura básica y obras de impacto local o regional con uso intensivo de mano de obra local, financiadas por los fondos constituidos por las empresas mineras a nivel regional y local.

Esta figura se concibió sobre el supuesto de que la empresa minera es más eficiente y efectiva que el Estado en la ejecución de proyectos sociales.

2.3.5. Plan estratégico institucional

Mediante la expedición del Plan Estratégico Institucional del Viceministerio de Minas determina los problemas y perspectivas al año 2021, desarrollando la estrategia y la planificación de sus actividades para cumplir con su correspondiente rol en el sector minero. (Ministerio de Energía y Minas, s.f.). Su enfoque para los asuntos sociales, es el siguiente:

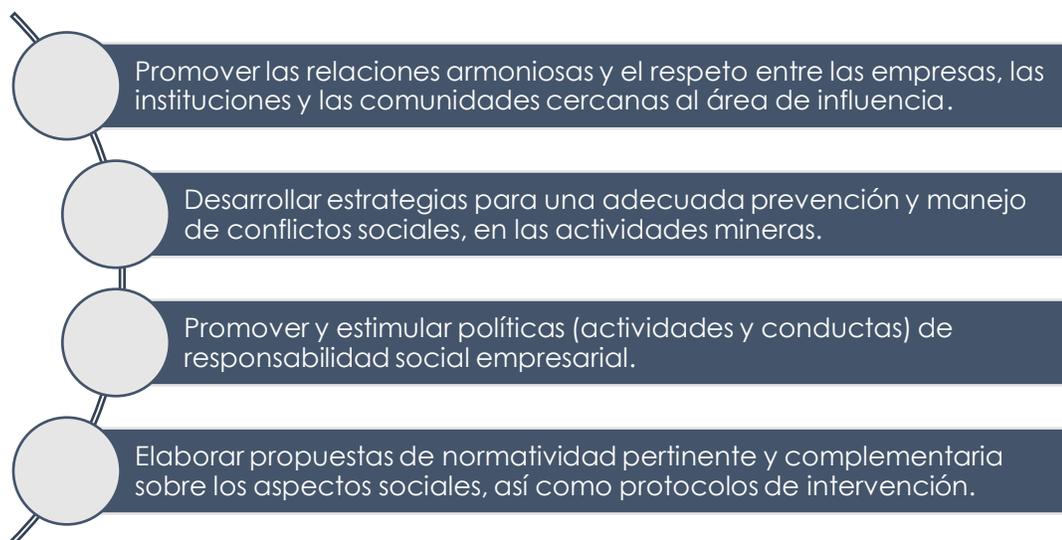


Figura 47. Enfoque para asuntos sociales Plan Estratégico institucional. Fuente: Elaboración propia



Ahora bien, en el acápite de las iniciativas generales para promover las relaciones armoniosas entre los actores del sector, establece los siguientes objetivos:

Objetivo específico C4: Mejorar el reconocimiento de la población a la minería.

- ✚ *Contribuir a mejorar la distribución y aplicación de los recursos generados por la minería (canon, regalías, aporte voluntario) en proyectos que maximicen el desarrollo sostenible del país y en especial de los distritos mineros.*
- ✚ *Contribuir al proceso conjunto de difusión de los beneficios de la minería y monitoreo de compromisos sociales.*
- ✚ *Incorporar en el currículo escolar el tema de la minería y como aporta al desarrollo del país.*
- ✚ *Realizar convenios con universidades y colegios profesionales para difundir los alcances y potencialidades de la industria minera en el Perú.*

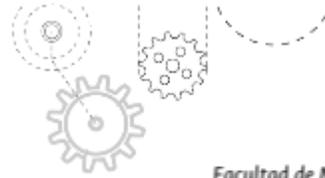
Objetivo específico P4: Mejorar la gestión social en las áreas de influencia de la actividad minera.

- ✚ *Elaborar e implementar el plan estratégico de la Oficina General de Gestión Social. (OGGS)*
- ✚ *Fortalecer la Oficina General de Gestión Social.*
- ✚ *Creación de espacios de participación ciudadana.*
- ✚ *Prevención y gestión de conflictos sociales.*
- ✚ *Mecanismos de seguimiento a los compromisos sociales que le sean asignados*

Objetivo específico P6: Diseñar e implementar estrategias de comunicación externa, y relacionamiento con los diferentes grupos de interés.

- ✚ *Elaborar e implementar un plan de comunicación del VMM.*
- ✚ *Implementar mejoras en la organización para fortalecer la comunicación y relacionamiento con los grupos de interés*
- ✚ *implementar un sistema informático que soporte los procesos de comunicación externa.*





2.3.5.1. Objetivos de desarrollo sostenible - ODS

“Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- marcan la ruta de la Agenda 2030, un plan global adoptado por 195 Estados Miembros de las Naciones Unidas para lograr un mundo sin pobreza, en el que se protege el medio ambiente y donde todas las personas gocen de paz y una vida próspera. (PODS, Perú por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, s.f.)

Los ODS establecidos son los siguientes:

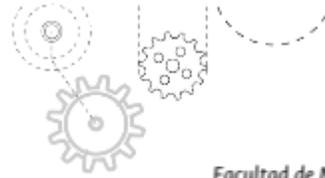
1. Fin de la pobreza
2. Hambre cero
3. Salud y bienestar
4. Educación de calidad
5. Igualdad de género
6. Agua limpia y saneamiento
7. Energía asequible y no contaminante
8. Trabajo decente y crecimiento económico
9. Industria, innovación e infraestructura
10. Reducción de las desigualdades
11. Ciudades y comunidades sostenibles
12. Producción y consumo responsables
13. Acción por el clima
14. Vida submarina
15. Vida de ecosistemas terrestres
16. Paz, justicia e instituciones sólidas
17. Alianzas para lograr los objetivos

Hay 5 temas que comprende la Agenda 2030 y que abarcan todos los DOS:

1. Personas
2. Alianzas
3. Prosperidad
4. Planeta
5. Paz

Actualmente, Perú se encuentra trabajando por todos y cada uno de estos objetivos con compromiso y con acciones claras por parte de todos los sectores: el público, el privado y la sociedad civil. Para ello se ha creado el “reconocimiento PODS” que busca darle una plataforma a todos aquellos proyectos que están contribuyendo al desarrollo sostenible del país y que se alinean a uno, o más de





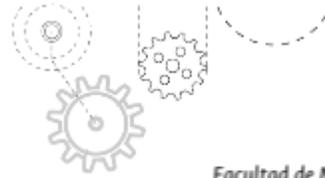
los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. El reconocimiento está abierto a empresas privadas de todo tamaño, emprendimientos sociales o ambientales y organizaciones no gubernamentales.

Por lo anterior, en el marco del programa “Cooperación regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos” de la cooperación alemana al desarrollo, implementada por la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – agencia de gobierno federal alemán), se realizó un apoyo al CIES (Consortio de Investigación Económica y Social) con el objetivo de analizar más en profundidad un grupo de ODS (los números 8, 9, 12 y 17) relacionados con el crecimiento económico, la innovación y la producción responsable. Este análisis busca vínculos directos entre metas seleccionadas de cada ODS y el sector minero. A partir de allí desarrolla unas propuestas de política pública aplicables al contexto peruano. (Narrea, 2018)

Tabla 17. Propuestas políticas de política pública para el desarrollo de ODS en el sector minero. Fuente: Elaboración propia.

ODS	HORIZONTE TEMPORAL	META AL 2030	PROPUESTA DE POLITICA
8. Trabajo decente y crecimiento económico	Año 2019	Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, concentrándose en los sectores con gran valor añadido y uso intensivo de la mano de obra.	Desarrollar el corredor económico minero principal Apurímac-Cusco-Arequipa-Moquegua y de sus corredores complementarios, mediante mejores accesos a yacimientos mineros.
8. Trabajo decente y crecimiento económico	Año 2021	Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.	<ul style="list-style-type: none"> * Fortalecer la cadena de valor minera de los clústeres en el corredor económico minero Apurímac-Cusco-Arequipa-Moquegua, según demandas de empresas mineras. * Capacitar a micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en la tecnificación de sus procesos productivos, para garantizar su participación en la cadena de valor de empresas mineras en el corredor económico minero Apurímac-Cusco-Arequipa-Moquegua.





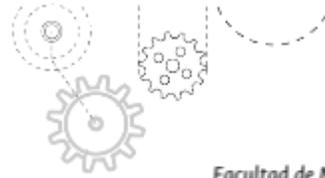
ODS	HORIZONTE TEMPORAL	META AL 2030	PROPUESTA DE POLITICA
9. industria, innovación e infraestructura	Año 2030	<p>Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con especial hincapié en el acceso equitativo y asequible para todos.</p> <p>* De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas.</p>	<p>Cerrar brechas de infraestructura pública de primera necesidad en el corredor económico minero Apurímac-Cusco-Arequipa-Moquegua, a partir de un redireccionamiento de las rentas mineras no ejecutadas por los gobiernos regionales.</p> <p>* Promover acuerdos multilaterales de asociatividad entre actores del sector privado, sector público y la sociedad civil para el uso de infraestructura compartida multiusuario y multipropósito en el corredor económico Apurímac-Cusco Arequipa-Moquegua.</p>

2.3.5.2. Igualdad de género

La igualdad de género en la región más que una tarea pendiente es una decisión estratégica. Aumentar la participación de las mujeres en la economía garantiza mayores oportunidades de superación y contribuye al desarrollo nacional. En el caso de Perú, el país está dando importantes muestras de avance como evidencian los datos presentados por el Foro Económico Mundial en su último informe sobre brechas de género. En él, se señala que este país avanzó del puesto 60 en el año 2006 al 48 en el 2017.

Sin embargo, este mismo informe también indica que al ritmo actual, tomará 100 años cerrar las diferencias entre hombres y mujeres. Es decir, aún queda mucho trabajo por hacer. Específicamente en el sector minero de Perú, uno de los principales motores de la economía, hay datos que detallan la marcada desigualdad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, solo 8% de los empleos del sector son asumidos por mujeres. Además, 49% de esas mujeres se desempeñan en cargos administrativos, mientras que 30% se ocupa de operaciones generales, y tan solo 4% está en posiciones de gerencia.





Este último dato, además de revelador, es alarmante: solo 4% de las mujeres peruanas en el sector extractivo ocupan una posición de gerencia. ¿Qué acciones deben tomar los peruanos para aumentar esta cifra? ¿Tiene Perú mujeres capaces de liderar y ocupar puestos de alta gerencia que involucre la toma de decisiones en sus empresas o instituciones?

Programa para Mujeres Líderes Emergentes del Sector Extractivo

El “**Programa para Mujeres Líderes Emergentes del Sector Extractivo**” Es un programa lanzado en Perú el 22 de mayo de 2018 por el Banco Interamericano de Desarrollo con el apoyo del Gobierno de Canadá, como aporte a su creciente trabajo de género en la región, y su campaña “100% comprometidos con la igualdad de género” (Banco Interamericano de Desarrollo, Energía para el futuro, s.f.)

Es un programa lanzado en Perú el 22 de mayo de 2018 por el Banco Interamericano de Desarrollo con el apoyo del Gobierno de Canadá, como aporte a su creciente trabajo de género en la región, y su campaña “100% comprometidos con la igualdad de género”

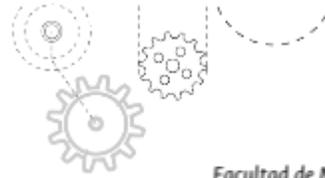
El objetivo del programa es potenciar, visibilizar y fortalecer las habilidades de liderazgo de las mujeres con alto potencial en la gestión del sector extractivo.

Esta es la primera vez que el Programa se aplica a un sector específico, combinando mujeres de gerencia media de las esferas públicas y privadas, que trabajan en las industrias de minería, petróleo y gas en el país. Este programa dura seis meses, y capacitará a 15 mujeres del sector público (Ministerio de Minería y sus agencias reguladoras) y 15 mujeres del sector privado (empresas mineras y petroleras nacionales e internacionales) en Lima.

El Programa Mujeres Líderes Emergentes nació en 2013 como uno de los esfuerzos del BID por tener al menos un 40% de mujeres en niveles gerenciales para el 2015 trabajando en el Banco. Con este Programa, así como con otras iniciativas, el Banco alcanzó el 38% en 2015; sin embargo, el compromiso todavía está en curso con un nuevo objetivo de 43% de mujeres en la posición de liderazgo para 2019.

Hasta la fecha, el Programa se ha dictado en 6 oportunidades y han participado más de 162 mujeres líderes emergentes. Como resultado, el 52% de las mujeres han sido promovidas y el 38% han tomado rotaciones de trabajo que les han permitido expandir sus habilidades. Además, el Programa se ha realizado en Panamá y República Dominicana para el sector público.





2.3.5.3. Desarrollo de empresas locales

De conformidad con el caso estudio realizado por el Consejo de Minería y Metales, más de 800 millones de personas aún viven en la pobreza extrema y casi un tercio de la población mundial todavía vive con el equivalente de aproximadamente US \$ 3 por día. La falta de oportunidades de trabajo decente erosiona el contrato social que subyace a las sociedades democráticas: que todos deben compartir el progreso. El crecimiento económico sostenible depende de crear las condiciones que permitan a las personas tener trabajos decentes que estimulen la economía sin dañar el medio ambiente. Todos los miembros del ICMM implementan los 10 principios que sustentan nuestro Marco de Desarrollo Sostenible. El Principio 9 requiere que las empresas mejoren continuamente su desempeño social y contribuyan al desarrollo social, económico e institucional de los países y comunidades de acogida. (ICMM International Council on Mining & Metals, s.f.)

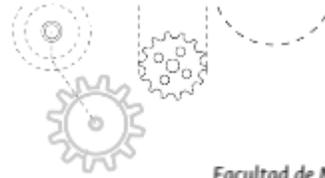
Cuando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU entraron en vigor oficialmente en enero de 2016, las naciones del mundo se comprometieron a movilizar esfuerzos para acabar con la pobreza, combatir las desigualdades y hacer frente al cambio climático. Las empresas tienen un papel importante que desempeñar, junto con los gobiernos y la sociedad civil, en la creación de vías para un futuro más verde, seguro y sostenible para todos nosotros. Los metales y minerales son esenciales para casi todos los aspectos de la vida cotidiana; Permiten la agricultura, la sanidad, las comunicaciones, la construcción, el transporte y el suministro de energía y agua. Y posiblemente se volverán más importantes a medida que ayuden a entregar la infraestructura requerida para un futuro bajo en carbono.

Gold Field está apoyando el desarrollo de empresas locales en la provincia de Hualgayoc en Cajamarca, una de las regiones más pobres del Perú. Una asociación con la ONG Swiss Contact desde 2014 ayuda a los empresarios locales a desarrollar la capacidad de los proveedores en áreas como la calidad del servicio, la seguridad y el desempeño de la sostenibilidad. El proyecto luego les ayuda a diversificar sus negocios con el objetivo de reducir la dependencia de la mina.

Con una larga historia de minería que se remonta a la época precolonial, los residentes locales de la provincia de Hualgayoc han visto a muchas compañías mineras ir y venir con pocos beneficios para la comunidad. Alrededor del 85 por ciento de las 17,000 personas en la provincia se ganan la vida con la agricultura de subsistencia y la ganadería. Pocas personas trabajan en el sector minero.

Cuando Gold Fields comenzó la construcción de la mina Cerro Corona en 2006, la comunidad local tenía grandes expectativas de oportunidades de empleo y





adquisiciones. Sin embargo, los proveedores locales no podían ofrecer el estándar de servicio requerido por la empresa, que en su lugar contrató a proveedores de Lima o del extranjero.

Gold Fields identificó el problema como una prioridad nacional en línea con el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico). La iniciativa se alinea con el compromiso de la compañía de apoyar a las economías anfitrionas a través de adquisiciones locales, como se describe en su Política de Administración de Materiales y Gestión de la Cadena de Suministros.

La compañía decidió desarrollar su departamento de adquisiciones para interactuar con proveedores locales y apoyar el desarrollo empresarial colaborativo. Aumentaron el departamento de tres a diez miembros del personal. El papel de los empleados adicionales era trabajar con proveedores locales y ayudar a desarrollar su capacidad para proporcionar servicios a la mina.

2.3.5.4. *Asociación para la entrega de proyectos*

El ODS 17 fomenta las asociaciones entre todas las partes interesadas para mejorar los impactos y los resultados. En 2014, Gold Fields encontró una ONG asociada para ayudar en la implementación del proyecto de desarrollo empresarial. La ONG, Swiss Contact, desarrolló un programa financiado por Gold Fields para proporcionar apoyo de desarrollo profesional a proveedores locales. Las empresas locales podrían suscribirse al programa por una pequeña tarifa y beneficiarse de los siguientes servicios de soporte:

Evaluación y planificación de negocios.

Al registrarse, Swiss Contact realizó una evaluación de cada negocio participante y les ayudó a desarrollar un plan de mejora. De las 64 empresas evaluadas, solo el 10 por ciento se consideraba competitivo.

Entrenamiento

El programa incluyó una serie de talleres de capacitación para cubrir diferentes habilidades y herramientas relacionadas con los negocios, de acuerdo con las necesidades identificadas y en línea con sus planes de mejora. Los temas cubiertos incluyeron: servicio al cliente de calidad; habilidades de gestión, técnicas de ventas y ética empresarial; buenas prácticas y certificación en manejo de alimentos; herramientas laborales, fiscales y financieras; e implementar el sistema de seguridad y salud ocupacional (OHS) de Gold Field.



Certificación del proveedor

Para garantizar un alto nivel de calidad de servicio y un desempeño adecuado de OHS y sostenibilidad, el proyecto ayudó a los proveedores a obtener la certificación de proveedores reconocida a nivel nacional de SGS Perú. Esta certificación es un prerrequisito para los proveedores bajo el sistema OHS y Medio Ambiente de Gold Field. De las empresas participantes, 24 han obtenido la certificación de proveedores.

Diversificación

La clave para la sostenibilidad de estas empresas locales es la diversificación y extensión de su base de clientes. Con este fin, el proyecto ayudó a las empresas a investigar y analizar el mercado local e identificar la demanda. Vinculado con el desarrollo de capacidades en torno a la calidad y el servicio al cliente, las compañías ahora están mejor equipadas para identificar brechas en el mercado y avanzar para llenarlas.

Seguimiento y revisión

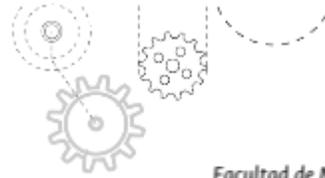
Gold Fields ha establecido un sistema local de gestión de proveedores dirigido por el departamento de compras. Captura comentarios sobre el desempeño de los proveedores locales de los departamentos de seguridad, medio ambiente, adquisiciones, relaciones comunitarias y operativos.

Hasta la fecha, el programa ha apoyado a 64 proveedores locales comenzando con una evaluación inicial de sus operaciones y el desarrollo de un plan de trabajo. De estos, 52 han comenzado a implementar este plan y están en promedio el 70 por ciento del camino.

Ya, el porcentaje de empresas evaluadas como competitivas ha aumentado al 40 por ciento, desde el 10 por ciento señalado al comienzo del programa. Un indicador importante del éxito es que 20 proveedores locales han identificado oportunidades con nuevos clientes además de Gold Fields y han firmado al menos otro contrato.

" Solía trabajar como agricultor, pero ahora con Gold Fields tengo la oportunidad de trabajar como emprendedor. Comencé mi negocio con una sola combinación. Como me iba bien, compré más vehículos y ahora tengo 5 unidades. Estoy agradecido con Gold Fields La Cima porque nos ha dado la oportunidad de salir adelante. Ahora no solo estoy trabajando con Gold Fields, también tengo contratos con diferentes compañías como Marsa. También





trabajo en otras ciudades como Pacasmayo". Armando Chuquillin Muñoz, Empresa Transporte y Servicios Generales, Chuquillin EIRL.

Las empresas locales en Hualgayoc ahora están en camino de convertirse en negocios más robustos y sostenibles que están posicionados para ayudar a hacer crecer la economía local más allá de las actividades de Gold Fields La Cima. A medida que encuentran otros clientes en el sector privado, Gold Fields y Swiss Contact también están alentando a las empresas a buscar oportunidades en el sector público local y a crear vínculos entre ellas para mejorar su competitividad y capacidad de responder aún más a la demanda.

2.3.6. Casos de relacionamiento exitoso

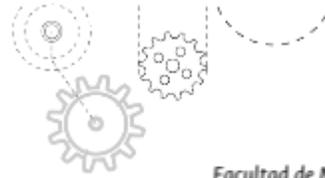
2.3.6.1. Caso Cotabambas

En el caso del Estado peruano, su apuesta por el desarrollo en zonas con explotación minera gira alrededor de la implementación de obras de infraestructura pública, financiadas con recursos fiscales que provienen de la actividad minera. Este tipo de abordajes coincide con la tendencia actual sobre modelos de gobernanza en asentamientos mineros que priorizan la provisión de infraestructura social (ver cuadro 1). En Cotabambas, por ejemplo, luego de los reiterados conflictos sociales en el 2015 y el 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ofreció un plan de desarrollo para la provincia de Cotabambas y el distrito de Grau, en la provincia de Progreso, a finales del 2016, que incluía un conjunto de inversiones en infraestructura. (FLORES UNZAGA, 2019):

Dos de las principales críticas a este plan fueron que no se elaboró como parte de un proceso participativo que permitiese identificar y concertar las distintas visiones y necesidades de desarrollo de la población; asimismo, carecía de un análisis estratégico y multidimensional del desarrollo, y estaba construido sobre la base de un listado de obras de infraestructura por líneas de trabajo. Este plan fue elaborado en solo dos meses, lo que hacía ciertamente inviable su formulación bajo una metodología consistente y criterios integrales de desarrollo.

Una de las carencias metodológicas en los estudios sobre el aporte económico y aporte al desarrollo de la minería, en ámbitos locales y regionales, es que se han focalizado en períodos de tiempo restringidos en su análisis. Por el contrario, no se han considerado comúnmente períodos de análisis que abarquen toda la vida del proyecto y operación minera, lo que conllevaría identificar los impactos de la minería de manera completa y acumulativa. Para el caso peruano, queda claro que estos dos tipos de aporte varían nítidamente de acuerdo a cada fase del proyecto minero.





2.3.6.2. Caso Newmont

El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) constituido en el año 2001, es una organización internacional dedicada a promover una industria minera y metalúrgica segura, justa y sostenible. (ICMM - International Council on Mining & Metals, 2012):

En julio de 2012, lanzó una guía de herramientas para el desarrollo de la comunidad *Community Development Toolkit*, en la que establece las herramientas para el relacionamiento con las comunidades en todas las etapas del proceso de las actividades mineras desde la etapa de exploración hasta la explotación y, finalmente, la clausura y cierre, las condiciones posterior a la clausura.

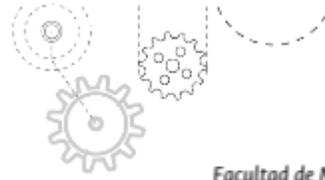
En el documento señala que el desarrollo comunitario es el proceso de aumentar la fuerza y la eficacia de las comunidades, mejorando la calidad de vida de las personas, permitiendo que estas puedan participar en la toma de decisiones que impacten sus vidas a largo plazo. El elemento esencial de un programa de desarrollo sostenible de la comunidad es que estas puedan sobrevivir sin la participación de una empresa de minería y metales, especialmente después de finalizado el proyecto minero.

Para ejemplarizar lo anterior, expone el caso de Newmont en Perú del año 2004, lugar donde se presentaron protestas por parte de la comunidad debido a la expansión de la mina Yanacocha en la región vecina del Cerro Quilish. Dichas protestas desencadenaron que la compañía tomará la decisión de construir un centro de investigación enfocado al cierre de minas, en el que le brindó a la comunidad información de las opciones que se podían implementar una vez se diera el cierre de cualquier proyecto minero, incluido el de ellos, aunque restarán bastantes años para que cumpliera la vigencia de su operación.

El Centro también llevó a cabo programas con el fin de ayudar a evaluar opciones para la recuperación de tierras, en respuesta al clima húmedo de la mina y la necesidad de evitar que el agua de lluvia se filtrara en las áreas de almacenamiento de roca estéril, y como resultado de estas adaptaciones, que consistía en medir físicamente el escurrimiento de agua y filtración, la compañía fue capaz de discutir los impactos sobre los suministros locales de agua post-cierre con los ganaderos y agricultores locales.

Por lo tanto, la iniciativa de la empresa privada en brindar opciones y asesoría desde el comienzo de sus operaciones a la comunidad, es fundamental para que el desarrollo de sus proyectos mineros no se vea truncados por el descontento de dichas comunidades, quienes desde un principio son las que recibirán los impactos, bien sean, positivos o negativos por la toma de decisiones en los aspectos de carácter social y económico determinados por las





mencionadas empresas.

2.3.6.3. Caso Proyecto Motumbi - Karoon

Karoon Energy Ltd (Karoon) es una empresa de exploración de petróleo y gas internacional con sede principal en Melbourne, Australia, con oficinas en Brasil y Perú. Karoon fue listada en la Bolsa de Valores de Australia ('ASX') el día 8 de junio de 2004 (Código ASX: KAR) con una capitalización de mercado de 4 millones de dólares australianos. Desde ser listada, Karoon adquirió una cartera global de activos de exploración de petróleo y gas. (Karoon Home, 2019)

Desde hace dos años Karoon viene promoviendo la formación de una empresa de bisutería artesanal con las mujeres de Tumbes. El resultado fue la creación de la marca Mutumbi, Mujeres de Tumbes. Con su lanzamiento en Lima, Mutumbi se posicionó en el mercado con el diferencial de ser hecho a mano por mujeres de Tumbes quienes trabajan en las piezas con mucho esfuerzo y pasión. Como la primera estrategia de comercializar los productos en los hoteles de Máncora y Zorritos generó una baja respuesta en ventas, las mujeres de Mutumbi decidieron invertir en el mercado de los clientes corporativos. Ahora Mutumbi está íntegramente liderada por las mujeres socias de la propia empresa y tienen total capacidad de llevar adelante sus negocios y de cumplir el objetivo que se propusieron cuando empezaron en este proyecto.





AUSTRALIA

MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

2.4. AUSTRALIA: REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

2.4.1. Contexto y marco normativo

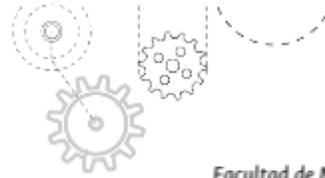
La industria extractiva de Australia, es uno de los sectores con mayor aporte al crecimiento de la economía nacional. Se caracteriza por contar con una alta demanda de producción de minerales, tal y como, hierro, cobre, oro, diamantes, bauxita, carbón, níquel, zinc y uranio, entre otros, lo que conlleva a que se convierta en un país líder a nivel mundial en el sector minero, innovando de manera constante en avances tecnológicos y de ingeniería que aportan al desarrollo en todas sus fases del sector minero.

Según la OCDE (s.f.) Australia es un país que brinda una alta calidad de vida a sus ciudadanos, comparado con otros países, posee un índice elevado de bienestar, proporcionado excelentes servicios de educación, empleo, salud, y vivienda, que son parte de integral de la riqueza de una Nación.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional en el mes de febrero del presente año, a través de la junta ejecutiva de Australia, en un comunicado de prensa afirmó que la Nación ha avanzado aún más en su equilibrio económico después del final del auge de la inversión minera de la década de 2000, y que el crecimiento económico se aceleró a tasas superiores a la de la producción potencial en el primer semestre de 2018, con un consumo privado y público sólido y una inversión que compensó con creces el retraso de la inversión pública, permitiendo que las condiciones de mercado laboral mejoraran, y como consecuencia de esto disminuyeran las tasas de desempleo. Principalmente la inversión minera se ha estabilizado en el occidente de Australia. Se proyecta que la inversión aumente a un ritmo consistente en el mantenimiento del stock del capital eliminando una gran carga en el crecimiento de la demanda interna (International Monetary Fund, s.f.).

Australia es uno de los principales países productores de oro en el mundo. En 2017 extrajo 289 toneladas, un 0,5% más que el año anterior y ocupó el segundo puesto en el ránking mundial, solo por detrás de China. Para consolidar esa segunda posición y garantizar la producción en años venideros, el sector minero del país está invirtiendo cifras récord en exploración.





La exploración mineral en Australia se ha incrementado en más de un 25% interanual, según los datos de la Oficina de Estadísticas de Australia (Oro Información, s.f.). En algunos casos, como el de la principal región minera del país, Australia Occidental, está viviendo un auténtico boom de exploración. Solo en el tercer trimestre del año, el gasto de las compañías mineras en el área de exploración creció un 3,6%, hasta los 413,6 millones de dólares, el mayor nivel de gasto registrado en los últimos cinco años.

En el caso de la región minera de Australia Occidental, los datos de la Oficina de Estadísticas de Australia revelan que el gasto en exploración mineral creció un 4,7% en el tercer trimestre.

La mayor parte de esta nueva inversión en exploración corresponde a las compañías mineras de oro, que han incrementado su gasto un 8,5%, hasta los 13,7 millones de dólares. En Australia Occidental, el gasto en exploración de oro batió récords en el tercer trimestre del año, superando los 127 millones de dólares, una cifra que no se veía desde hace 30 años.

La búsqueda de nuevos yacimientos se incrementó un 13% en el periodo, mientras que las perforaciones aumentaron un 22,5% respecto al mismo trimestre de 2017, y un 5,8% sobre el trimestre anterior.

Desde Fitch Solutions estiman que la producción de oro de Australia va a crecer a un ritmo del 3% anual, desde los 10,1 millones de onzas a 13 millones de onzas en 2027. (Oro Información, s.f.)

2.4.2. División político territorial

La propiedad de los derechos mineros en Australia, son mayormente estatales, y por lo tanto, las empresas mineras operan a través de un sistema de permisos o concesiones.

Una pequeña porción de los minerales tiene como propietarios directos a agentes privados, que conservan los títulos de propiedad de la tierra desde antes del desarrollo de la legislación actual. En estos casos, las compañías mineras pueden obtener permisos mineros, previo consentimiento de los dueños de las tierras. La explotación minera es intrínsecamente privada, sin embargo, las empresas privadas participan de todo el ciclo minero y conviven firmas de origen australiano con subsidiarias de empresas estadounidenses y europeas que controlan gran parte de la minería y la refinación de minerales. (CIPPEC, 2015)

La asociación entre el Gobierno Federal y Local ha sido fundamental para el impulso y el desarrollo de la economía en Australia, ya que esta unión ha





permitido generar un entorno favorable para la industria local y en los negocios que se llevan a cabo en cada región.

Australia ostenta una posición geográfica estratégica que la convirtió en el principal proveedor de minerales de las economías emergentes asiáticas y de Japón. La industria de provisión de insumos mineros australiana es considerado un sector estratégico y tiene un alto desarrollo de equipos, tecnologías y servicios profesionales a la vanguardia del desarrollo mundial. (Consejo Empresario Mendocino, s.f.)

Australia es una federación de seis Estados que, junto con dos territorios autónomos, tienen sus propias constituciones, parlamentos, gobiernos y leyes. El gobierno nacional o central, generalmente es llamado Gobierno Federal o Gobierno de la Commonwealth. Igualmente los gobiernos estatales y territoriales también se basan en el mismo principio de gobierno parlamentario. (PARLIAMENT of AUSTRALIA, s.f.)

Bajo este escenario, cada Estado tiene su propia Constitución Estatal, que divide al gobierno del estado en las mismas divisiones de la legislatura, el poder ejecutivo y el poder judicial que el gobierno federal. Los seis parlamentos estatales pueden aprobar leyes relacionadas con cualquier asunto que no esté controlado por la Commonwealth en virtud de la Sección 51 de la Constitución de Australia.

Los estados en Australia son: Nueva Gales del Sur, Queensland, Australia del Sur, Tasmania, Victoria y Australia Occidental. Los poderes del monarca sobre asuntos estatales son ejercidos por un gobernador en cada estado. El jefe de cada gobierno estatal se conoce como el primer ministro. (Australian Government, s.f.)

Teniendo en cuenta lo anterior, el marco regulatorio para el proceso de extracción de minerales se divide en los tres niveles de gobierno, a saber: Gobierno Federal, Estado y Territorios y las diferentes agencias que componen el Departamento del Medio Ambiente, cada uno con unas funciones a su carga debidamente establecidas.



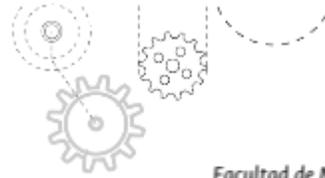


Figura 48. Actores del Marco Regulatorio para el sector extractivo. Fuente: Elaboración propia.

El **Gobierno Federal** tiene a su cargo los siguientes ejes centrales:

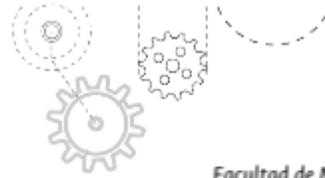
- ✚ Impuestos
- ✚ Ley de inversión extranjera
- ✚ Política de competencia
- ✚ Comercio y aduanas
- ✚ Derecho de sociedades
- ✚ Acuerdos internacionales
- ✚ Título nativo
- ✚ Leyes ambientales nacionales.

El **Estado y Territorios**, tienen constitucionalmente la responsabilidad principal de:

- ✚ Administrar tierras
- ✚ Conceder títulos de exploración minera y arrendamientos minero;
- ✚ Regular las operaciones mineras
- ✚ Recaudar regalías sobre minerales producidos

Los Gobiernos locales operan a nivel de ciudad, pueblo o comarca / distrito, los gobiernos locales son responsables de manejar las necesidades de la





comunidad, administrando las reglas de la explotación de los recursos para maximizar los beneficios económicos de su comunidad, en concordancia con la necesidad de atraer y retener el capital de exploración y desarrollo minero por el mayor tiempo posible. La interacción con los gobiernos locales suele estar relacionada con el mantenimiento de las carreteras y los servicios municipales para el personal de la mina y sus familias.

El **Departamento del Medio Ambiente** diseña e implementa las políticas y programas del gobierno australiano para proteger y conservar el medio ambiente, el agua y el patrimonio y promover la acción climática.

Las Agencias que componen el Departamento del Medio Ambiente son las siguientes:

- ✚ Agencia Australiana de Energías Renovables
- ✚ Oficina de Meteorología
- ✚ Regulador de energía limpia
- ✚ Autoridad de cambio climático
- ✚ Director de Parques Nacionales
- ✚ Autoridad del Parque Marino de la Gran Barrera de Coral
- ✚ Fideicomiso de la Federación del Puerto de Sídney

2.4.3. Legislación minera

La Constitución Política de la Federación de los seis Estados de Australia, se expidió en el año de 1901, abriendo paso a una intensa actividad extractiva, respecto de la cual se inicia una etapa de constitución, consolidación, modificaciones y/o de derogaciones sustanciales, de la legislación minera, culminando así en las décadas de 1960-1990 el proceso jurídico legal de modernización del derecho minero australiano.

En cada Estado la legislación minera principal es la siguiente:

2.4.3.1. *En Nueva Gales de Sur – Ley Minera de 1992*

Los objetivos de esta Ley son alentar y facilitar el descubrimiento y el desarrollo de recursos minerales en Nueva Gales del Sur, teniendo en cuenta la necesidad de fomentar el desarrollo ecológicamente sostenible y, en particular:





Figura 49. Objetivos particulares Ley de Gales de Sur. Fuente: Elaboración propia a partir de: (Legislación Nueva de Gales del Sur, s.f.)

2.4.3.2. En el Occidente de Australia

La principal legislación con la relación a la minería se desarrolla por la Ley de 1978, reglamentada en 1981, y modificada en el 2004 y 2012. Es importan resaltar que Australia occidental es de los estados más grandes de la Nación, con una significativa influencia en el sector económico por parte de la industria minera y petrolera. La explotación principal de recursos naturales está situada en los minerales de hierro, oro, aluminio y níquel.

Hasta hace poco, la Ley Minera de 1978 se aplicaba a la superficie terrestre de Australia Occidental y, por acuerdo con la Commonwealth, las primeras tres millas náuticas del mar territorial desde la línea de base.

Bajo el Acuerdo Constitucional Offshore, acordado hace muchos años entre los Estados, el Territorio del Norte y la Commonwealth, se determinó que habría un





régimen legislativo de minerales comunes en toda Australia aplicable a todo el mar territorial

La *Ley de Minerales Marítimos de 2003*, que comenzó el 1 de enero de 2011, cumple con el compromiso de Australia Occidental con ese acuerdo. A partir de esa fecha, las viviendas y aplicaciones mineras otorgadas que invaden esta área ahora se rigen por la *Ley de Minerales Offshore de 2003* y no por la Ley de Minería. (DMP, s.f.)

Por otra parte, Australia Occidental, utiliza también acuerdos de Estado, que son contratos legales celebrados entre el gobierno, y futuros operadores, los cuales son usados para grandes proyectos, estableciendo derechos, obligaciones, términos y condiciones del proyecto, así como un marco de cooperación entre las partes.

El Ministro de Minas y Petróleo, es competente para administrar las leyes junto con el Departamento de Minas y Petróleo, con el fin de que la industria minera sea desarrollada y gestionada de forma responsable y sostenible.

2.4.3.3. *En Tasmania*

Ley de Minería (Zonas de Prospectividad Estratégica) de 1993: Una ley para garantizar el acceso continuo con fines mineros a áreas del estado que tienen un potencial muy alto para la exploración minera. (Tasmanian Government, s.f.):

La Ley de 1995: Mediante la cual se promueve la reconciliación con la comunidad aborigen de Tasmania al otorgar a los aborígenes ciertas parcelas de tierra de importancia histórica o cultural.

2.4.3.4. *En Victoria – Ley Minera de 1990*

Por medio de la cual se busca alentar la exploración minera y las industrias mineras y extractivas económicamente viables que hagan el mejor uso y extraigan el valor de los recursos de manera compatible con los objetivos económicos, sociales y ambientales del Estado.

2.4.3.5. *En el territorio del Norte de Australia – Ley Minera de 1986*

Por medio de la cual se busca prever la evaluación, desarrollo y utilización de los recursos minerales al máximo.





Figura 50. Componentes de la Ley Minera de 1986. Fuente: Elaboración propia

2.4.3.6. En el territorio del Sur de Australia – Ley Minera de 1971

Mediante la cual se regula el control de las operaciones mineras y se toman otras determinaciones.

El Gobierno de Australia del Sur reconoce que los sectores de exploración y minería requieren procedimientos predecibles para el acceso a la tierra, seguridad de la exploración y/o tenencia minera y procesos regulatorios predecibles para comprometerse con mayores riesgos de inversión en exploración de recursos minerales, desarrollo de nuevas minas y operaciones de vida de la mina.

Las compañías de exploración y minería pueden necesitar obtener una licencia social para operar desde la comunidad como parte del establecimiento de relaciones laborales efectivas a largo plazo con todas las partes interesadas. En este caso, la confianza de la comunidad en el desempeño general de la industria y un compromiso demostrado por parte de las compañías para las mejores prácticas de gestión ambiental es primordial. El Gobierno de Australia del Sur reconoce que la confianza de la comunidad solo se ganará cuando la industria y la comunidad trabajen juntas de manera cooperativa y abierta de buena fe para desarrollar y lograr resultados mutuamente aceptables. (Government of South Australia, s.f.)

Las Autoridades Mineras Administrativas respectivas de cada Estado cuentan y disponen con eficaces y suficientes atribuciones y facultades para conceder los derechos mineros mediante títulos o denegarlos y/o revocarlos, todo en las condiciones que cada legislación minera prescriba en el correspondiente Estado. Están estructuradas en cada Estado, en general de manera similar, aunque adopten distinta nomenclatura y configuración: Ministro de Minería/Energía,



Gobernadores, Directores Generales de Mina, Departamento de Recursos Minerales de cada Estado.

Ahora bien, cuando se trata de las regulaciones contenidas en las legislaciones mineras de cada Estado, respecto a terrenos para efecto de otorgar derechos mineros, cada uno de ellos tiene obviamente una situación jurídica especial, pero todas en definitivas derivadas de la aplicación de los principios y leyes sobre las Tierras de la Corona.

La regla general establece que en todos los territorios de los Estados, las Tierras de la Corona están disponibles, sin embargo existen unas excepciones, limitaciones, reservas, exclusiones, determinadas en forma similar en las Leyes Mineras de cada Estado, y en las que se regula también la situación de la actividad minera en los terrenos privados; en donde se pueden obtener y otorgar derechos, bajo determinadas condiciones, limitaciones y/o restricciones que cada legislación minera del respectivo Estado establece, otorgándose preferencia al dueño de la tierra para realizar la actividad minera.

Como complemento se tiene que los derechos y/o títulos mineros que se otorgan y conceden, son en general similares a los señalados y establecidos en el derecho minero de EE.UU., Canadá y Sur de África, esto es, se aplica como regla general la institución jurídica-legal del arrendamiento que adopta y establece diferentes denominaciones vinculadas según sean los objetivos, naturaleza y característica jurídica, especialmente la calidad jurídica del respectivo terreno.

La forma de adquirir derechos para explorar o explotar un área se hace mediante Licencias y Arrendamientos Mineros, los cuales conceden (MineHutte, s.f.):

2.4.3.6.1. Licencia de Prospección:

El derecho exclusivo de ingreso y desarrollo de actividades de prospección. Los titulares podrán tener varias Licencias de Prospección, las cuales son otorgadas por el término de 4 años renovables por el mismo tiempo. Igualmente, los titulares tienen prioridad en caso de adquirir arrendamientos mineros. Finalmente deben cumplir con la obligación de cancelar una tasa anual por el derecho de prospección.



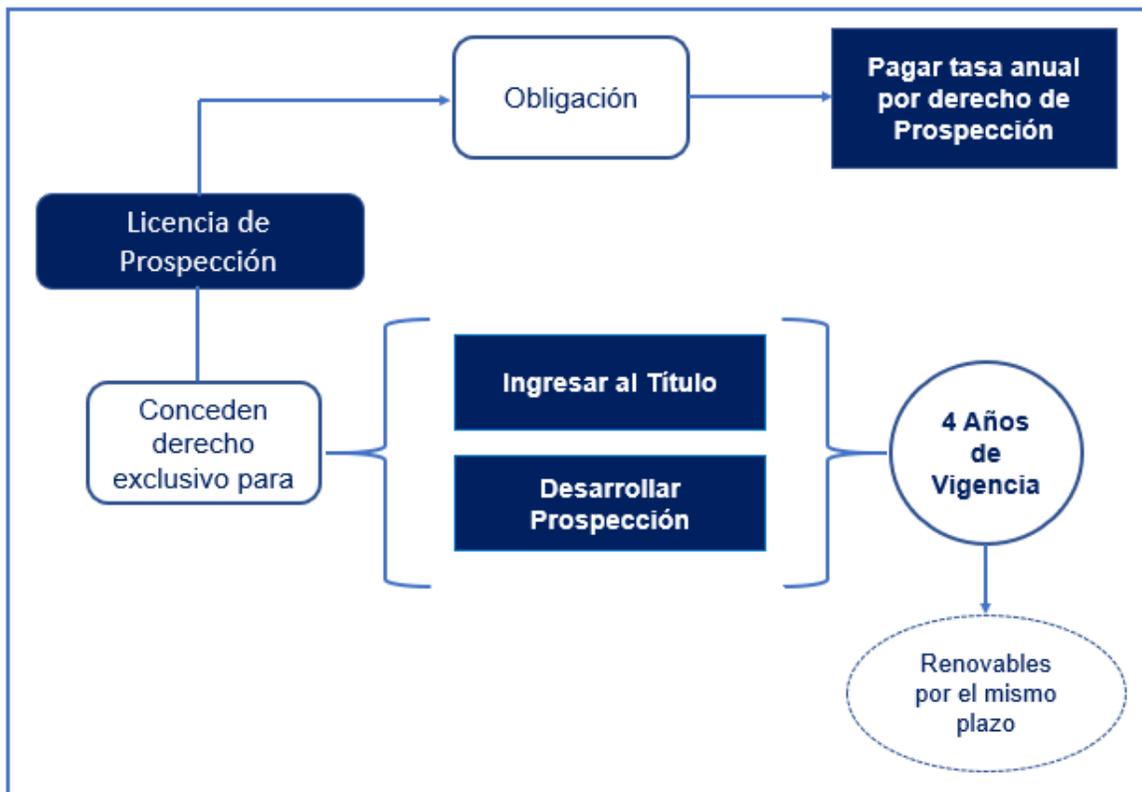


Figura 51. Descripción Licencia de Prospección. Fuente: Elaboración propia

2.4.3.6.2. Licencia de Exploración:

El derecho exclusivo de ingreso y desarrollo de actividades de exploración. Los titulares podrán tener varias Licencias de Prospección, las cuales son otorgadas por el término de 5 años renovables por el mismo tiempo, la primera vez y la segunda por el término de 2 años, siempre y cuando el ministro lo considere pertinente, y en caso de prórroga el área se reduce en un 40%. Igualmente, los titulares tienen prioridad en caso de adquirir arrendamientos mineros. Finalmente deben cumplir con la obligación de cancelar una tasa anual por el derecho de exploración y de fijar los recursos tanto técnicos como financieros para realizar la exploración.



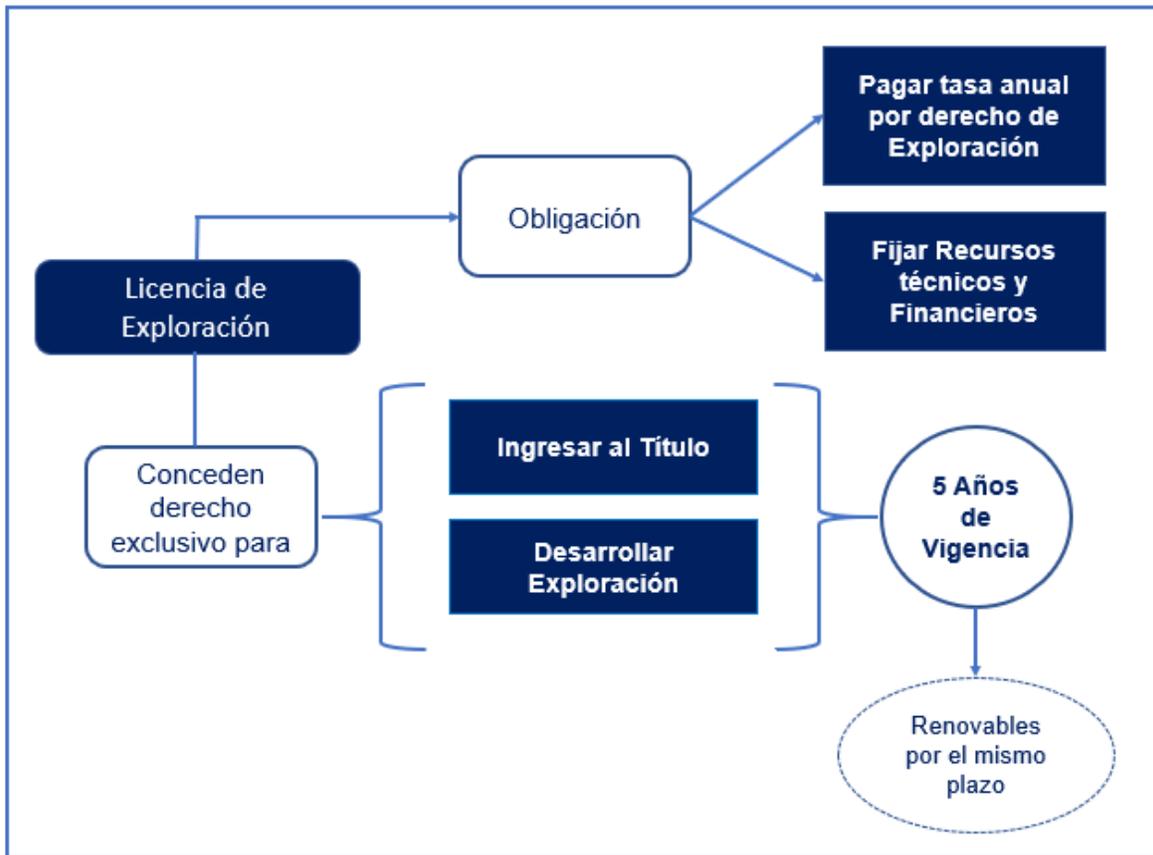
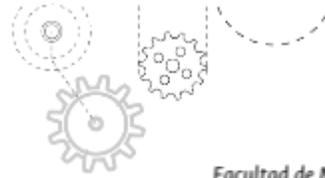


Figura 52. Descripción Licencia de Exploración. Fuente: Elaboración propia

2.4.3.6.3. Arrendamiento Minero:

El derecho exclusivo para llevar a cabo actividades de explotación y extracción de minerales, a una o más personas. La solicitud debe estar acompañada de una propuesta y un informe de mineralización. Los arrendamientos mineros son otorgados por el término de 21 años renovables por el mismo tiempo Finalmente deben cumplir con la obligación de cancelar regalías.



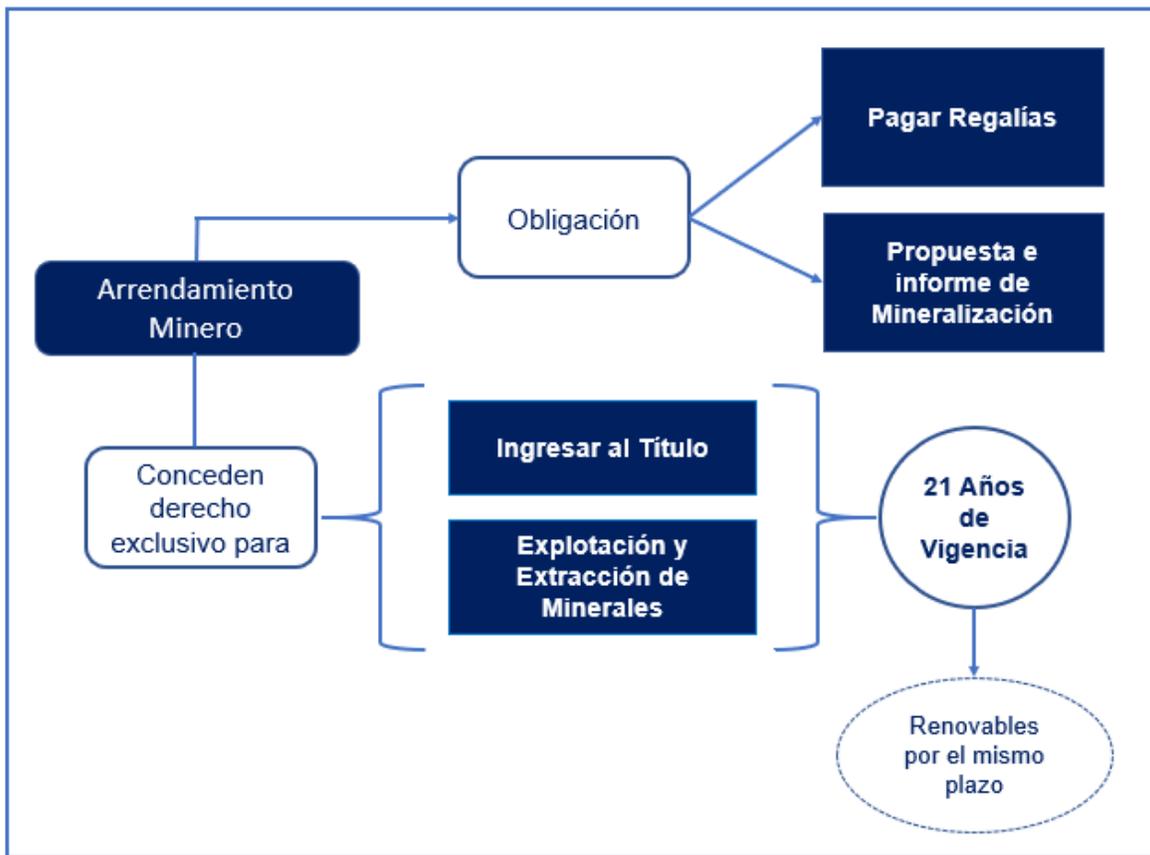


Figura 53. Descripción Arrendamiento minero. Fuente: Elaboración propia

2.4.3.6.4. Licencia de Retención:

El derecho exclusivo de ingreso y desarrollo de actividades de exploración sobre licencias ya otorgadas. El propósito del título de retención es permitir al titular llevar a cabo una evaluación de posibles actividades mineras (como una evaluación del desarrollo económico de un mineral en particular) o posponer el desarrollo hasta que sea comercialmente viable. La mayoría de los estados y territorios tienen algún tipo de título de retención. Esta Licencia se concede en ciertos casos a titulares de Licencias de Prospección y Exploración, sin embargo, para los titulares de arrendamientos mineros no hay restricción alguna para solicitar este tipo de Licencia. El solicitante deberá presentar una declaración en la que indique las razones de la imposibilidad de llevar a cabo labores mineras de explotación. En todo caso el Ministro en caso de no encontrar probadas las razones presentadas para no explotar, podrá requerir al titular que proceda con una solicitud de Arrendamiento Minero. (Thomson Reuters , s.f.)





Figura 54. Descripción Licencia de Retención. Fuente: Elaboración propia

En todos los casos anteriores es necesario obtener el consentimiento escrito por parte del propietario de las tierras privadas para el otorgamiento de un derecho minero.

2.4.4. Derechos de los Nativos

Australia es pionera en la legislación nacional de tierras indígenas. A principios de la década de 1990, una decisión fundamental del Tribunal Superior en Australia reformuló el enfoque de compromiso con los pueblos indígenas. En respuesta a un reclamo del isleño del Estrecho de Torres Eddie Mabo, el tribunal dictaminó que la tierra no era "terra nullius" (que no pertenecía a nadie). Poco después, entró en vigor la Ley de títulos nativos, que reconoce el título nativo de la tierra (Brereton, D. y Everingham, J., 2016).

→
"La Ley de Títulos Nativos de 1993 establece mecanismos para el reconocimiento de los derechos de propiedad que pudieran haber existido bajo el Common law y no hubieran sido reconocidos hasta entonces. La ley incluyó el sistema de organismos representativos con autoridad especial para las corporaciones aborígenes (representantes de grupos indígenas) y el sistema de actos futuros, que otorga derechos de negociación, consulta y asesoramiento a las comunidades originarias, previos a la concesión minera. Como consecuencia, las comunidades indígenas obtuvieron amplios





beneficios y limitaron la destrucción de patrimonios indígenas."(Ritter, 2012)



Antes de llevar a cabo actividades mineras, los proponentes deben abordar cuestiones relacionadas con los derechos de títulos nativos y la protección del patrimonio cultural de los aborígenes y los isleños del estrecho de Torres. Los beneficiarios de títulos nativos tienen derechos particulares para negociar con los solicitantes de títulos mineros, de acuerdo a la afectación de sus derechos e intereses que se pueda generar por el desarrollo de las actividades mineras, pactando una compensación o en caso de no llegar a algún acuerdo, el asunto deberá ser resuelto por el Tribunal Nacional de Títulos Nativos.

Por separado del título nativo, los defensores de la minería también tienen el deber impuesto por la legislación estatal de tomar todas las medidas razonables para no dañar el patrimonio cultural aborígen. Esto generalmente se aborda mediante la celebración de un acuerdo de gestión del patrimonio cultural con las partes aborígenes pertinentes (Practical law).

Para efectos ilustrativos haremos referencia a los siguientes casos, en donde se evidencia la importancia que para industria y gobiernos australianos representa el relacionamiento y potenciamiento de las comunidades y territorios donde yacen los asentamientos mineros.

2.4.4.1. Caso Rio Tinto

La comprensión de la empresa Rio Tinto sobre la conexión de las personas con la tierra y cómo se puede usar la tierra para beneficio económico y social, de acuerdo a lo manifestado por sus propios gerentes, ha evolucionado significativamente en las últimas décadas.

A veces puede parecer difícil para una empresa de explotación de recursos, con su enfoque científico, de ingeniería y operacional, comprender las relaciones espirituales y culturales de diferentes personas con la tierra. Para los pueblos indígenas, es su hogar. Pero también es algo mucho más profundo: un lugar de profunda conexión física, espiritual y cultural.

Los acuerdos con las comunidades indígenas, son una cuestión fundamental para el contexto de Australia y por ende es necesario establecer si estos acuerdos han ayudado en el cambio de los altos niveles de desventaja estructural y pobreza material en las que se encuentran muchas poblaciones indígenas que viven en zonas remotas y en las proximidades de las minas a gran escala.



Por lo anterior, se hizo necesario para esta compañía elaborar planes de ejecución y plantear mecanismos de gobernanza de los compromisos adquiridos en estos acuerdos.

Por lo general, dentro de la minería indígena de Australia, para el uso de la Tierra existen objetivos y aspiraciones establecidas en torno al desarrollo de negocios, el empleo y las posibilidades de formación y desarrollo. (CSRM, s.f.)

En la cartilla emitida en el año 2016 por la compañía, junto con el Centro de Responsabilidad Social en Minería de Australia, titulada “Why agreements Matters”, se señala que el acceso estable a la vida de la mina es fundamental para las operaciones mineras exitosas. El enfoque de Rio Tinto es negociar a largo plazo acuerdos de uso de la tierra con todos los interesados, reconociendo que el éxito de los acuerdos se debe sentar en el respeto a la tierra y lo que significa para las personas que las ocupan. Mediante acuerdos Rio Tinto busca establecer relaciones en las que se comparta el riesgo para crear un valor mutuo al acuerdo, generando compromiso y confianza entre ambas partes. (Rio Tinto , 2016)

Los acuerdos principales suscritos por Rio Tinto se clasifican:

- ✚ Acuerdos de Patrimonio Cultural.
- ✚ Acuerdos de acceso a la tierra para desarrollar actividades de exploración.
- ✚ Acuerdos de asociación indígena.
- ✚ Acuerdos de desarrollo minero.



Figura 55. Acuerdos suscritos por Rio Tinto. Fuente: Elaboración propia





En la cartilla mencionada se indica que para que funcionen los acuerdos es de suma importancia que tener claro que se trata de un pacto voluntario y no forzado, que incluye a todas las personas afectadas, que ha sido negociado por personas legitimadas para tal fin, que permite fluctuaciones en el precio, que siempre se puede mejorar y estar sujeto a cambios positivos para las partes, que los compromisos y beneficios son mutuos, que garantiza el cumplimiento de los beneficios pactados.

2.4.4.2. *Consortio de minería y reasentamiento*

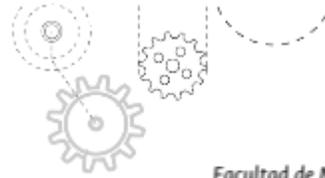
El reasentamiento es una actividad de alto riesgo para comunidades, gobiernos y empresas. El **Consortio de Minería y Reasentamiento** lidera un consorcio de investigación de la industria de la Universidad sobre Minería y reasentamiento para aumentar nuestra comprensión de cómo se planifican e implementan estas actividades, y cómo se pueden mejorar estas prácticas.

Desde 2013, investigadores senior del **Consortio de Minería y Reasentamiento** han sido invitados a desarrollar estudios en profundidad de algunos de los casos de minería y reasentamiento más complejos a nivel mundial.

En efecto, la planificación del reasentamiento debe comenzar temprano. Las empresas deberían invertir suficientes recursos humanos o recursos financieros para garantizar que se evalúen los impactos de su operación.

El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM en inglés), afirma que las empresas responsables de minería y metales están comprometidas a desarrollar relaciones positivas con las comunidades cercanas a sus operaciones. Este proceso requiere atención constante, ya que siempre se puede hacer más para mantener la licencia social de una empresa para operar. Cuando las personas tienen que ser reasentadas, esta relación puede ser particularmente difícil de manejar. (ICMM - International Council on Mining & Metals, 2019)





Las compañías mineras no pueden elegir libremente el sitio de un proyecto. Cuando una mina necesita establecerse cerca de una comunidad existente, desafortunadamente puede requerir la reubicación de personas. Esto solo se puede hacer con la aprobación explícita del gobierno nacional o local, pero no obstante presenta riesgos significativos para los afectados y la empresa involucrada.

Si bien el punto de partida para las compañías miembros del ICMM es evitar o minimizar la necesidad de reasentar a las personas, en algunas situaciones se requiere el reasentamiento para que un proyecto minero pueda continuar. De ser así, la planificación del reasentamiento debe comenzar temprano, con empresas que se comprometan significativamente con las comunidades afectadas para evaluar y mitigar los posibles impactos. Un resultado que requiere que las empresas inviertan suficientes recursos humanos o financieros para garantizar que el proceso se gestione de manera sensible.

Cuando las empresas manejan bien las actividades de reasentamiento, pueden hacer una contribución positiva al desarrollo. Igualmente, cuando las actividades de reasentamiento están mal administradas, las comunidades pueden enfrentar una disminución en su calidad de vida. Si bien es probable que las empresas enfrenten interrupciones como resultado de conflictos locales, posibles acciones legales y pérdida de reputación (que también pueden dañar significativamente su licencia social para operar) (ICMM International Council on Mining & Metals, s.f.).

En 2015, ICMM publicó *Adquisición y reasentamiento de tierras: lecciones aprendidas*, que destila los conocimientos adquiridos de 41 proyectos de todo el mundo, en el sector minero y otros. Señala que se puede hacer bien el reasentamiento; logrando la planificación, el compromiso con las partes interesadas, la compensación por la pérdida de tierras y la restauración de los medios de vida, abordando las necesidades de las personas vulnerables y monitoreando los impactos.

Además de abordar los impactos negativos causados por actividades de reasentamiento, las empresas deberían apoyar comunidades afectadas para beneficiarse de las oportunidades derivadas del proyecto minero. Aunque el concepto de compensación y distribución de beneficios a menudo traslapados en la práctica, son conceptualmente diferentes, la compensación se centra principalmente en la reparación pérdida o daño que puede atribuirse a los impactos de un proyecto, por ejemplo pérdida de acceso a tierras y activos, por otro, parte de la distribución de beneficios tiene como objetivo promover la participación económica más amplia en proyectos, a través de flujos de regalías vinculados a la producción, provisión de empleo, oportunidades de negocios y



proyectos de desarrollo comunitario que fortalecen la cohesión comunitaria y proporciona sostenibilidad para la comunidad.

2.4.5. Política fiscal

Bajo la mayoría de jurisdicciones a nivel mundial, los recursos minerales son, con raras excepciones, de propiedad pública más que privada. Los recursos minerales son finitos y no renovables en el sentido que su extracción constantemente agota el inventario de recursos de un país. El papel de los gobiernos debe ser el de poder manejar la explotación de estos recursos para maximizar los beneficios económicos de su comunidad, en concordancia con la necesidad de atraer y retener el capital de exploración y desarrollo necesario para continuar con el desarrollo de estos beneficios por el mayor tiempo posible. (International Mining for Development Center, 2019)

La exploración para la extracción y procesamiento de minerales es generalmente (pero no exclusivamente) llevada a cabo por compañías del sector privado a pesar de que el estado es el propietario de los recursos minerales. Las compañías están frecuentemente expuestas a riesgos significativos que emanan de las sustanciales inversiones de capital requeridas, los largos periodos de exploración y preproducción durante los cuales no se generan ingresos, y en general, la larga vida de los proyectos mineros, asociado con la volatilidad de los mercados de materias primas así como de otras incertidumbres técnicas y ambientales inherentes a proyectos mineros individuales.

2.4.5.1. Objetivos fiscales mineros

Los impuestos especiales para el sector minero, incluyendo las regalías mineras tradicionales, en combinación con las disposiciones estándares o específicas de la minería para el impuesto a los ingresos corporativos, son los principales componentes de un régimen fiscal minero que puede ser usado para lograr el balance deseado de un número de objetivos gubernamentales fundamentales.

En la búsqueda de un compromiso entre la eficiencia administrativa y económica, los diseñadores de políticas deben considerar:



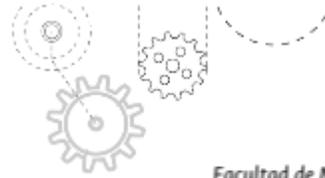


Tabla 18. Aspectos del diseño de políticas públicas. Fuente: Elaboración propia

En la búsqueda de un compromiso entre la eficiencia administrativa y económica, los diseñadores de políticas deben considerar		
<p>El tamaño de una operación minera, ya que las minas más grandes reducen el costo unitario del cumplimiento</p>	<p>El precio del producto, que determina la relativa contribución a los ingresos de las operaciones de tamaños similares en términos de rendimiento del mineral</p>	<p>La volatilidad del precio de los productos producidos, que afectan la estabilidad de los ingresos del gobierno.</p>

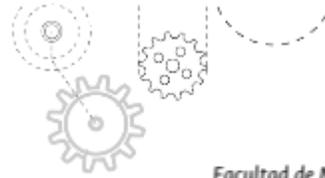
El hecho de que hay muchas más minas pequeñas que grandes y qué, los precios de los productos de varios minerales claves son muy volátiles, dificultaría el uso de los beneficios contable basados en regalías/impuestos una vez más. Estos factores han contribuido hasta ahora a limitar los tipos de renta de recursos a los grandes proyectos petrolíferos.

2.4.5.2. Regímenes de políticas fiscales federales y estatales de Australia

Australia se constituyó en una confederación en 1901 e incluye seis estados (Australia Occidental (WA), Australia Meridional (SA), Victoria (V), Tasmania (T), Nueva Gales del Sur (NSW) y Queensland (Q)) y dos territorios (el Territorio del Norte (NT) y el Territorio de la Capital Australiana (ACT)). Un estilo de gobierno Westminster se aplica tanto al gobierno central de la Mancomunidad en la capital de la nación, Canberra, como a los gobiernos estatales. Aunque el NT tiene poderes amplios de auto-gobierno, los poderes principales son retenidos por la Mancomunidad incluyendo los derechos en relación a las tierras Aborígenes, la explotación minera de uranio y las relaciones industriales.

La Constitución Australiana confiere al gobierno de la Mancomunidad poderes específicos en áreas tales como defensa, aduanas y la gestión monetaria y fiscal. En donde la Constitución es silente, sin embargo, los poderes pertinentes quedan





reservados para los estados. Consecuentemente, los estados tienen la propiedad y control de los recursos minerales y petroleros dentro de su jurisdicción hasta la línea de la pleamar de los bordes de los mares territoriales circundantes, más allá de lo cual los recursos minerales pertenecen y son controlados por el gobierno de la Mancomunidad.

Como resultado, cada estado y territorio australiano legisla y hace cumplir cada uno de los generalmente diferentes regímenes de regalías, mientras que el gobierno de la Mancomunidad tiene poder centralizado en términos de legislar y hacer cumplir las leyes relacionadas a la evaluación y recolección de minerales de costa afuera y cañones petroleros, y de los ingresos corporativos provenientes de operaciones mineras.

El régimen regulatorio y fiscal de la minería de los estados comprende un gran número de leyes que tratan con todos los aspectos del otorgamiento de licencias, seguridad, ambientales y otros aspectos de la exploración minera, actividades mineras y la posterior rehabilitación de suelos. La obligación de las compañías mineras de pagar regalías mineras especiales e impuestos está generalmente incorporada en las disposiciones de las leyes de minería de los diferentes estados, con las tasas y procesos y procedimientos administrativos reales contenidos en los reglamentos complementarios.

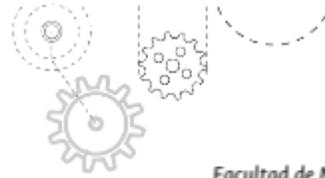
Para asegurar la estabilidad en las condiciones referentes a los desarrollos de proyectos a gran escala, longevidad e importancia económica, las compañías y los gobiernos estatales, particularmente en Australia Occidental, han firmado Acuerdos Estatales de acuerdo a ley.

Estos tipos de acuerdos, que en algunos países se conocen como contratos o acuerdos de estabilidad, obligan a ambas partes a las condiciones que aplicaran al proyecto generalmente a lo largo de la vida del mismo. Las condiciones pueden incluir acuerdos de regalías así como compromisos para procesamientos posteriores de los productos minerales y los requisitos para proporcionar infraestructuras de transporte y *township*. A pesar de que las condiciones pueden llegar a ser poco prácticas u obsoletas al pasar el tiempo, estas solo pueden ser cambiadas por acuerdo de las partes y sujetas a la aprobación del Parlamento estatal pertinente.

Una pequeña parte de la masa terrestre australiana está en manos privadas. La mayor parte del territorio es de propiedad del gobierno (Tierra de la Corona no enajenada), está desocupado o dado en arrendamiento a largo plazo a los pastores u ocupado por reservas naturales, parques nacionales o reservas indígenas.

Terratenientes, arrendatarios y otros ocupantes/usuarios de terrenos no tienen derecho a los recursos del subsuelo y solo una limitada capacidad para





influenciar el alcance de la actividad de exploración y minería en sus tierras. Generalmente, esto está restringido al otorgamiento de permisos para tener acceso a sus tierras y a una compensación por cualquier costo o daño incurrido debido a la actividad de exploración y minería. En algunos casos, sin embargo, el proceso de compensación y los retrasos potenciales relacionados puede resultar en un poder de veto de facto.

2.4.6. Enfoque en el desarrollo local

Conforme lo indica el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM International Council on Mining & Metals, s.f.), el desarrollo de la comunidad es el proceso de aumentar la fuerza y la eficacia de las comunidades, para mejorar la calidad de vida de las personas y su participación en la toma de decisiones que lograrán un mayor control a largo plazo sobre sus vidas, va más allá de la mitigación de los impactos sociales y se centra en fortalecer la viabilidad de la comunidad. Básicamente, trabaja para crear beneficios locales para las personas que más allá de la vida útil de la operación minera.

El gobierno de Australia ha aunado sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones que tengan impacto en las comunidades que de manera directa o indirecta se ven afectadas por los proyectos mineros ubicados en los lugares donde habitan.

2.4.6.1. La Asociación Australiana de Gobierno Local

La Asociación Australiana de Gobierno Local (ALGA, 2018) es la voz nacional del gobierno local, representando a 537 consejos en todo el país. Se estructuran como una federación de asociaciones de gobiernos locales estatales y territoriales. La Asociación Australiana de Gobierno Local se fundó en 1947 y, en 1976, estableció una secretaría en Canberra que refleja los crecientes vínculos con el gobierno australiano y la conciencia del papel nacional emergente del gobierno local, sus principales funciones son las siguientes:



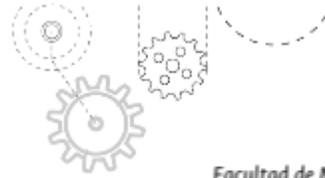


Figura 56. Principales funciones La Asociación Australiana de Gobierno Local. Fuente: Elaboración propia

El compromiso fundamental de la Asociación Australiana de Gobierno Local con el gobierno, es representar fuertemente los intereses del gobierno local para que se proporcionen fondos y programas para apoyar el desarrollo económico.

La política para el manejo de los recursos naturales de la Asociación Australiana de Gobierno Local se centra en compromisos particulares así:



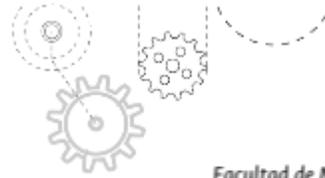


Figura 57. Compromisos de la Asociación Australiana de Gobierno Local. Fuente: Elaboración propia

Así mismo, se encarga en asuntos de aborígenes y apoya iniciativas que traen consigo la reconciliación entre los aborígenes y los isleños del estrecho de Torres y la comunidad en general. Los australianos aborígenes conservan identidades culturales distintas, ya sea que vivan en zonas urbanas, regionales o remotas de Australia, alguna de sus funciones en estos asuntos son las siguientes:



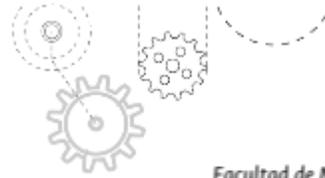


Figura 58. Funciones de la Asociación Australiana de Gobierno Local en asuntos aborígenes. Fuente: Elaboración propia

2.4.6.2. Centro para la Responsabilidad social en Minería

Centro para la Responsabilidad Social en Minería (CSRSM en inglés,) en esa búsqueda de soluciones con impacto en el desarrollo social, el Gobierno de Australia creó el Centro para la Responsabilidad Social en Minería, encargado de la investigación líder y comprometido en mejorar el desempeño social de la industria a nivel mundial, cuyos inicios provienen de una propuesta de la Universidad de Queensland durante 1999 y principios del año 2000 para su presentación al Gobierno del Estado de Queensland. El objetivo de esta propuesta era expandir la capacidad de investigación existente relacionada con los minerales dentro de la Universidad a través de nuevas actividades que abordarían los desafíos sociales y de sostenibilidad más amplios que enfrenta la industria internacional.





A mediados del año 2000, el Gobierno del Estado de Queensland anunció su apoyo a la propuesta de la Universidad a través de un premio económico y como resultado, el Instituto de Minerales Sostenibles se estableció a principios de 2001.

El enfoque del centro de investigación está dirigido a los desafíos sociales, culturales, económicos y políticos que ocurren cuando la extracción de recursos minerales produce cambios. **El Centro para la Responsabilidad Social en Minería** contribuye al cambio de la industria a través de la investigación independiente, la enseñanza y convocando y participando en procesos de diálogo de múltiples partes interesadas. (Sustainable Minerals Institute, s.f.)

2.4.6.3. *El cierre de minas y la planeación social*

La vinculación público-privada es estrecha y de acuerdo a mejores prácticas internacionales. El gobierno australiano pone el foco en la inversión para el desarrollo de tecnologías orientadas a mejorar los estándares de seguridad. A su vez, promueve nuevos esquemas de relación con la comunidad. Muestra compromiso a lo largo de todo el ciclo minero, incluyendo la regeneración post-cierre. Para ello, propicia acuerdos con instituciones mineras privadas (por ej., el Concejo de Minerales, el Concejo de servicios mineros y energéticos, entre otros). (The University of Queensland - Sustainable Minerals Institute, 2018).

El gobierno firmó memorandos de entendimiento con el Consejo de Minerales sobre el empleo indígena y desarrollaron en forma conjunta el Programa de Desarrollo Sostenible en Minería. También mantiene un entendimiento con el Consejo de Servicios Mineros para intensificar la relación entre las empresas mineras y los servicios de desarrollo de tecnologías. Las empresas mineras deben comprometerse a aplicar operativamente los principios del ICMM y el Marco de Valores Duraderos, que incluye consideraciones sociales y medioambientales. (CIPPEC, 2015)

Durante décadas, la minería ha sido el motor económico para muchos países. Sin embargo, años de explotación minera que en varios casos se realizó de una manera precaria, con bajos niveles tecnológicos y vacíos en las leyes mineras, causaron significativos impactos socio-ambientales que finalmente desembocaron en numerosos conflictos. A partir de los ochenta, un gran número de comunidades afectadas por los proyectos mineros comenzaron a manifestarse más abiertamente en contra de este tipo de actividad, hecho que ocasionó una mayor preocupación de los gobiernos por establecer leyes mineras más adecuadas y obligar a las compañías mineras a cumplir con estándares socio-ambientales que permitieran un verdadero desarrollo Sustentable.





Países como Chile, el Canadá, Australia y los Estados Unidos incentivaron la industria minera al abrirla a capitales extranjeros a partir de los años ochenta, seguidos por México y el Perú en los noventa y más recientemente por Colombia. Con una apertura a capitales extranjeros ya constituida y el “boom” en los precios de las materias primas iniciado en el 2003, producto de una mayor demanda en los países asiáticos, principalmente de China, la producción de minerales de diversos países mineros se vio favorecida por el aumento de las inversiones de la gran minería hacia nuevos proyectos mineros. Es por ello que durante la última década se ha observado un mayor peso de la minería en la actividad económica, no obstante, acompañado del acrecentamiento de conflictos socio-ambientales que a su vez han generado mayores costos económicos, ambientales y sociales. (CEPAL - Eduardo Chaparro, 2002)

Países como, Australia, los Estados Unidos y el Canadá como ejemplo de países desarrollados mineros que, al estar más conscientes de lo que la industria minera significaba para sus países, adaptaron y establecieron leyes y normas mineras en materia socio-ambiental más tempranamente que los países latinoamericanos.

Estos países han hecho un gran esfuerzo por reformular sus políticas y reajustar las leyes relacionadas a la minería, buscando aminorar los costos económicos, financieros y, sobre todo, los socio-ambientales con el objetivo final de mitigar y en el mejor de los casos, evitar cualquier tipo de conflicto.

Actualmente, todas las autoridades en Australia exigen a las compañías mineras, previo al inicio de las operaciones mineras, una garantía financiera para afrontar los gastos de remediación producto de los daños ambientales que generen las actividades mineras durante el completo ciclo de vida del proyecto.

Adicionalmente, dependiendo del estado, solicita garantías económicas para el cierre de las minas, como a continuación se evidencia (ICMM, 2005):

-  Australia Occidental Bonos/Fideicomiso
-  Nueva Gales del Sur Efectivo, garantías bancarias.
-  Australia del Sur Efectivo, garantías bancarias irrevocables o cartas de crédito.
-  Queensland Efectivo, garantías bancarias (incondicionales, irrevocables, sobre
-  demanda), seguro de bonos (incondicionales, irrevocables, etc.)
-  Victoria Efectivo, garantías bancarias irrevocables o cartas de crédito.
-  Tasmania Depósitos en efectivo, garantías bancarias, depósitos a plazo u otro formato





Territorio del Norte Efectivo y Garantías Bancarias Incondicionales.

En múltiples investigaciones, se recomienda realizar un cálculo de los costos del cierre de la mina, consecuencias que afectarán a la comunidad local, por lo cual se recomienda:

-  Identificar los principales afectados por los proyectos (comunidades) e involucrarlas a través de consultas efectivas;
-  Llevar a cabo una planeación que asegure un proceso de cierre de minas de forma ordenada, con un cálculo eficiente de costos y en los tiempos estipulados;
-  Establecer las garantías financieras que asegure un adecuado cierre de minas;
-  Lograr una implementación y manejo del plan de cierre de minas de forma correcta;
-  Establecer ciertos indicadores, basado en estándares, que demuestren un exitoso proceso de cierre de minas. (CEPAL, 2014)

Conscientes del daño socio-ambiental que la minería ha provocado y por ende, los conflictos mineros que se han desencadenado, muchas empresas mineras están aplicando buenas prácticas que incluyen involucrar a las comunidades afectadas de una manera más activa en la toma de decisiones tanto en la etapa previa al inicio de los proyectos como durante el desarrollo de los mismos, e incluso en la etapa post-cierre.

Entre las mejores prácticas existentes, resulta evidente que es crucial para el completo desarrollo de cualquier proyecto minero contar con la aceptación y la participación de las comunidades afectadas no sólo antes de aprobar un proyecto sino también durante el completo ciclo de vida del proyecto, incluyendo la etapa post cierre. Si se quiere recobrar la confianza de las comunidades afectadas, las compañías deben comunicar de una manera clara y transparente los posibles impactos ambientales que un proyecto podría generar (siempre dentro de los estándares internacionales permitidos) y presentarles de una manera detallada y sobre todo entendible para ellas (en sus propios dialectos, lenguas, etc.) cuáles serían las estrategias que seguirían para remediarlos.

Reiterando, el cierre de minas se puede entender como una modalidad de transformación industrial. La minería en los últimos años ha sido piedra angular en el crecimiento económico mundial. Sin embargo, las comunidades pueden verse afectadas luego de que los proyectos mineros han cumplido su ciclo, dejando



una economía en decadencia, sin un modelo de negocio diferente al que desarrollaron a lo largo de la explotación de los yacimientos mineros.

Para una planificación efectiva de cierre, resulta esencial tener un sólido conocimiento práctico sobre los impactos, y como estos afectarán a los futuros sistemas, sociales, económicos y ambientales. Es responsabilidad de todos los grupos de interés, diseñar, desarrollar y actuar en base al conocimiento de los efectos, costos, y consecuencias previstas en el ciclo de la explotación minera.

Las actividades de planificación, monitoreo, y mitigación de los efectos que impactan de manera directa a la sociedad en el cierre de la mina. El cierre, aun cuando presenta desafíos, es una etapa predecible en la trayectoria de un activo minero. La disposición pública de directrices asegura que los gobiernos, las comunidades, las organizaciones, sean conscientes de los requisitos de cierre desde una perspectiva social. Los propietarios del proyecto, los gobiernos, los organismos de financiación y los grupos de interés locales deben estar informados del cronograma de desarrollo del proyecto minero, junto con las actividades y los recursos asignados para apoyar el cierre de la mina.

Las expectativas y las necesidades de uso del suelo pueden cambiar en el transcurso de vida de la extracción, tanto desde la perspectiva del operador, como de la comunidad local. Las empresas tienen la oportunidad de relacionarse con los actores internos y externos durante toda la trayectoria de la mina, con el fin de identificar diferentes opciones del uso del suelo, de modo que reflejen los requisitos legales, las prioridades y las necesidades de recursos de las comunidades, adaptando esfuerzos para dirigir programas de rehabilitación con el fin de conseguir los objetivos para el futuro uso del suelo. (Centro para la Responsabilidad Social en Minería, 2018)

La planificación del cierre de la mina desde los inicios de la operación, permite que todas las partes puedan participar en la construcción del modelo de cierre, obteniendo datos cuantitativos y cualitativos de la comunidad, para llegar a un acuerdo convenido del cierre, disminuyendo los impactos negativos y logrando optimizar el recaudo de la información para ayudar a la comunidad a redirigir su actividad económica con la debida antelación.

2.4.6.4. El cierre social

Es de público conocimiento que las dimensiones sociales de la extracción de recursos siempre han presentado un reto importante para las industrias extractivas. Estas dimensiones incluyen los impactos sociales y económicos, los



derechos humanos, las consideraciones de género, el patrimonio cultural y el desarrollo humano, entre otros.

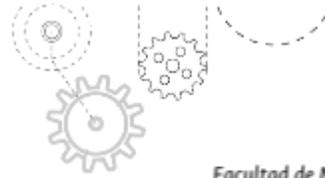
Estos desafíos y los riesgos son particularmente agudos hacia el final del ciclo de vida del proyecto, cuando se alinean múltiples presiones. Estos incluyen las limitaciones financieras como las tasas de producción, disminución de las expectativas de desarrollo socioeconómico no cumplidas, y cuestiones de sucesión creciente complejidad de los alrededores, por nombrar sólo algunos. Los cierres de minas pueden, por lo tanto, tener efectos adversos significativos sobre las economías locales, contribuyen al empobrecimiento, desencadenar la pérdida de servicios clave, y dar lugar a la emigración. procesos de cierre mal gestionadas exacerban estos impactos y pueden dañar la reputación corporativa, donde los operadores son responsables de los impactos que han dejado atrás. (Centro para la Responsabilidad Social en Minería (CSRSM), 2018)¹

Ahora bien, el término Cierre social, está ganando terreno en toda la industria minera global como una forma abreviada de referirse a los aspectos sociales del cierre de la mina. El término ha estado en circulación durante al menos 10 años. El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM en inglés) comenzó a usar el término hace algún tiempo.

En respuesta, el Consejo de Minerales de Australia (MCA) desarrolló un conjunto de directrices voluntarias para sus empresas miembros llamados Valor perdurable. El marco Valor Perdurable esencialmente proporciona orientación a nivel operativo de los Principios del Consejo Internacional de Minería y Metales, a saber:

- ✚ Aplicar un modelo de desarrollo que identifica las fortalezas actuales de las comunidades y las necesidades a largo plazo para la seguridad económica, social e institucional.
- ✚ Fortalecer y diversificar la economía local y regional mediante el apoyo a las empresas y los productos locales cuando sea factible y coherente con las prácticas comerciales de sonido.
- ✚ Identificar y trabajar para hacer realidad la formación y otras oportunidades para la creación de capacidad y desarrollo de la comunidad; el trabajo en colaboración con las instituciones y organizaciones pertinentes.





-  Asegurar que las estrategias de salida estén en su lugar para todos los programas, sobre todo si se van a terminar antes de cierre de la mina.
-  Involucrar a la comunidad en la definición del puesto de minería de tierras uso previsto en los planes de cierre de minas.
-  Contribuir al desarrollo profesional de los jóvenes en las comunidades locales a través de programas de capacitación y tutoría.
-  Cumplir con los compromisos de desarrollo comunitario.

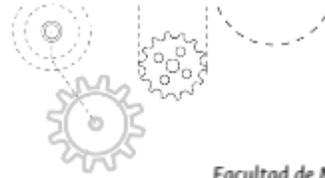
El gobierno federal australiano también ha desarrollado varios manuales para guiar a las empresas hacia la mejora de la práctica y resultados más sostenibles, incluida la orientación sobre la gestión de cierre de la mina. El Manual de Cierre de Minas contiene un capítulo sobre 'comunidad y el cierre' que introduce algunos de los enfoques comunes para abordar los aspectos sociales del cierre, incluyendo: recursos adecuados a las actividades de participación de las partes interesadas como parte del proceso de planificación de cierre de minas para aumentar la relevancia local; y la medición y el seguimiento de la participación comunitaria y el desarrollo antes, durante y después del cierre para alinear mejor con las comunidades sobre los criterios de uso de la tierra y de terminación posteriores a la extracción.

Por lo anterior, se recomienda que la Comunidad sea participe del plan de cierre desde el momento en que el proyecto minero y no que se vincule a última hora como normalmente lo hacen, quienes tienen el derecho de explotación de las áreas. Involucrarlas de manera temprana, con transparente y eficaz de comunicación, que los planes de cierre de minas proporcionen una vista del potencial futuro social y económico de una comunidad. una buena parte de la literatura cierre de la mina hace hincapié en la necesidad de abordar los riesgos sociales en el proceso de evaluación de riesgos para la planificación del cierre de la mina. Procediendo con la mitigación de los problemas sociales y los impactos que pueden suponer un riesgo para el cierre exitoso de la mina y abandono del arrendamiento minero. (Everingham, 2017)

Hay relativamente poca investigación sobre si el establecimiento de la infraestructura y la prestación de servicios durante las operaciones mineras puede conducir a posteriores a la minería el desarrollo económico sostenible, aunque notables excepciones incluyen la monografía de 1986 O'Faircheallaigh Infraestructura de la mina y el Desarrollo Económico en el norte de Australia.

La investigación reciente en la mina de Siglo en Queensland, Australia ha documentado la gama de preocupaciones locales de todo el futuro servicio post-minería y la provisión de infraestructura y gobernabilidad sobre la





reutilización de la infraestructura de la minería y la tierra incluyen ejemplos en los edificios del campo de minas han sido desmontadas y donados al gobierno local para su uso por la comunidad con fines educativos y culturales, el desarrollo de un pueblo turístico con instalaciones para conferencias, o de nuevo propósito áreas de arrendamiento de tierras de la compañía como de bienes raíces.

En Dakota del Sur en la mina de Homestake, se reutilizó la infraestructura de la mina para la creación de un laboratorio nacional de ciencia y la planta de lodo fue transformada en un casino-resort.

Sin embargo, la diversificación económica en algunas oportunidades es limitada por la geografía de la zona, y las opciones para reubicación de la infraestructura de la minería y paisajes son complicadas. En las zonas remotas donde no hay otras formas comparables de desarrollo a gran escala, el turismo ecológico veces se promueve como una de las pocas opciones de medios de vida sostenibles a largo plazo para el acoplamiento con la economía de mercado, que también puede crear oportunidades para las empresas mantener áreas de ecosistemas intactos.

En otros lugares, los lagos de minas a cielo han sido reutilizados como a gran escala depósitos de agua, o utilizados para fines de gestión de residuos urbanos, como la antigua mina polimetálica Woodlawn, en el sur de Sídney en Australia.

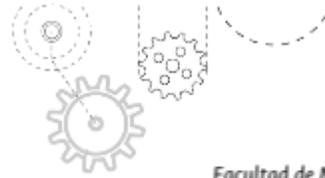
En conclusión, el compromiso de la industria minera, es prestar mayor atención a los impactos sociales que genera su actividad, dado que continúan las grandes brechas entre el ejercicio de la actividad minera y los beneficios de la comunidad aledaña a los proyectos.

2.4.6.4.1. Caso Comunidad de Cadia

Cadia Valley Operaciones, es una de las operaciones de extracción de oro más grandes de Australia y es 100% de propiedad de la compañía minera Newcrest. Se encuentra aproximadamente a 25 kilómetros de Orange, en el centro oeste de Nueva Gales del Sur, 250 kilómetros al oeste de Sídney. Ha estado funcionando desde la década de 1990 y consta de tres minas, las minas a cielo abierto Cadia Hill, y las minas subterráneas Cadia Este y Ridgeway. (Gobierno de Australia, s.f.)

Un sondeo a la comunidad que se llevo a cabo en el 2010, identificó la insatisfacción de las personas con el nivel de inversión del proyecto en la comunidad más próxima a la explotación. Se logró verificar que dicha insatisfacción era producto de los beneficios de los municipios no tan cercano a la explotación en comparación con el apoyo brindado a la comunidad aledaña.





El distrito de Cadia, es una comunidad agrícola con poca infraestructura, sin embargo, el operador no había encontrado las alternativas para prestar un apoyo significativo a los agricultores.

Para hacer frente a los resultados de la encuesta sobre la percepción de la comunidad, la compañía puso en marcha el proyecto de Mejora del Distrito de Cadi en febrero de 2012, con el objetivo de identificar, desarrollar e implementar proyectos en cooperación con los propietarios locales para mejorar el Distrito de Cadia como una opción de la agricultura, la minería y el estilo de vida. La primera etapa del proyecto fue una serie de "Think Tank" talleres que implicó que los propietarios y representante de la compañía expusieran sus ideas sin límite presupuestal o suposiciones. Los talleres generaron más de 200 ideas, de las cuales 6 se pusieron en marcha en el primer proyecto.

Los seis proyectos iniciales fueron:

Tabla 19. Proyectos pioneros del Distrito de Cadia. Fuente: Elaboración propia

A	Malas hierbas y plagas	El objetivo iba encaminado a la obtención de descuentos en productos químicos, recibiendo adicionalmente educación en programas de control de plagas.
B	Programas de Fidelización	Implementación de programas de apoyo exclusivo para las comunidades aledañas al proyecto, obteniendo prioridad en empleos y becas estudiantiles.
C	Mejoramiento de carreteras	Inició con una encuesta para medir el nivel de satisfacción de las vías locales y la infraestructura.
D	Servicio de recogida de residuos	Ofreciendo el servicio semanal de recogida de residuos.
E	Iniciativas de Investigación	Programas e investigaciones para disminuir el costo de la energía en el Distrito. Proponiendo alternativas para el uso de energía solar.
F	Centro de visualización	Con el objetivo de desarrollar un área de visualización de información y verificación de las operaciones mineras de manera histórica.

La implementación de esta fase inicial del proyecto, se efectuó con la participación de miembros directos de la comunidad de Cadia y de varios representantes de la compañía.





CANADÁ
MARCO JURÍDICO Y
DE POLÍTICA PÚBLICA

2.5. CANADÁ REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

2.5.1. Contexto y marco normativo

La minería en Canadá comenzó con sus aborígenes alrededor del año 5000 A.C. pero luego, desde el siglo XIX hasta el año 1900, los recursos minerales eran explotados de forma indiscriminada. Esta etapa fue reemplazada poco a poco por otra donde los gobiernos veían en la minería un potencial para el desarrollo económico del país. Luego las preocupaciones ambientales y sociales comenzaron a cambiar el panorama de la minería, orientando esta actividad al desarrollo sostenible y al tejido social canadiense, llegando a estar la industria minera de este país a la vanguardia del desarrollo de las tecnologías más modernas de explotación y mitigación del daño ambiental a escala internacional.

Los principales minerales que se explotan en Canadá son el Potasio siendo líder mundial en la producción de este mineral. Canadá además se encuentra dentro de los cinco primeros productores de aluminio, diamantes, indio refinado, mineral con contenido de cobalto, níquel, metales de platino, tungsteno, uranio y azufre.

“Actualmente, el sector de los minerales y metales es un importante motor de la economía de Canadá. En 2017, representó 634.000 puestos de trabajo directos e indirectos en todo el país, el 5% del PIB nominal, el 19% de las exportaciones totales de mercancías de Canadá, y el 5% de la inversión de capital no residencial en Canadá. El sector ofrece beneficios socioeconómicos en todo el país, desde las comunidades mineras pequeñas hasta grandes centros urbanos. Su impacto socioeconómico es particularmente importante en Canadá, en el norte, 10 regiones remotas y aisladas”. (Consejo Empresario Mendocino - CEM, 2015)

El sector es un cliente importante de empresas indígenas, y los proyectos de desarrollo minero puede servir como pilares económicos para las comunidades y regiones. “En 2017, representó el 23% del PIB en Nunavut, 19% del PIB en los territorios del noroeste, y el 6% del PIB en el Yukon”. (MinesCanada.ca, 2019)

Los Pueblos y comunidades indígenas en Canadá. los tres pueblos indígenas distintos de Canadá son: Primeras Naciones, Inuit y Métis.

2.5.2. Legislación minera



La legislación de la minería es federal. La regulación de las actividades mineras para arrendamientos de minerales de propiedad pública está bajo la jurisdicción de los territorios. Doce de las trece jurisdicciones canadienses tienen una legislación propia de derechos mineros. En 6 de las 13 regiones las actividades de exploración pueden realizarse sin licencia (Yukón, Alberta, Saskatchewan, PEI, Terranova y Labrador), pero la licencia es necesaria para adquirir los derechos de explotación. Por último, los gobiernos locales o municipales promulgan las leyes sobre asuntos locales, como los reglamentos de zonificación, la emisión de permisos de construcción y la regulación ambiental (Consejo Empresario Mendocino - CEM, 2015)

En la sección 92A de la Constitución de Canadá, norma que fue expedida el 29 de marzo de 1867, se consagra la competencia exclusiva del legislador de cada provincia para expedir las leyes relativas a la exploración de los recursos no renovables de la provincia, el desarrollo, la conservación y el mantenimiento de los recursos no renovables y forestales de la provincia, incluyendo las leyes relativas a la *rate of primary production* y de los sitios e instalaciones de la provincia para la generación y producción de energía eléctrica.

Entre algunas principales regulaciones que se tiene en Canadá, y oficinas de relevancia encontramos:

2.5.2.1. *Environmental of practice for Metal Mines*

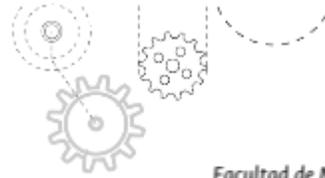
El Código de Prácticas Ambientales para Minas Metálicas está diseñado para respaldar el *Reglamento de Efluentes de Minería de Metales* (MMER) en virtud de la *Ley de Pesca* e incluye otros temas que no se tratan en el MMER que pueden influir en el impacto ambiental de las operaciones mineras. "Es importante tener en cuenta que, si bien este código está destinado a aplicarse específicamente a las minas de metal, las recomendaciones en el documento pueden ser útiles para todos los sectores de la industria minera". (Government of Canada, 2019)

Según el Consejo Empresario Mendocino (2015) *"este código está dirigido tanto a los empresarios y autoridades como al público general, especialmente las comunidades afectadas por las actividades mineras. No tiene fuerza de ley pero su respeto se basa en la importancia de la "soft law" en el sistema jurídico de raíz anglosajona"*

2.5.2.2. *Legislaciones regionales*

Canadá es una nación con sistema federal compuesta por 13 regiones de las cuales 10 son provincias y tres corresponden a los territorios situados en las regiones árticas del país. Los gobiernos provinciales y regionales cuentan con un amplio margen de autonomía, lo que les permite diseñar políticas, estrategias e





instrumentos para el desarrollo de la minería. “Las diferentes regulaciones y leyes (Acts) de las Provincias, se han dictado a su vez dentro del marco de la “Public Lands Grant Act” y de la “Territorial Lands Act” correspondiéndole solo al Gobierno Federal otorgar sólo ciertos y determinados derechos mineros... Lo básico y esencial es que todas las legislaciones mineras de las provincias contemplan, prescriben y establecen principios y objetivos comunes respecto de los derechos...” (Fuenzalida, 1999)

2.5.2.3. Consejo de responsabilidad social empresarial del Sector extractivo

Se crea con el objetivo de mejorar la capacidad de gestionar los riesgos sociales y ambientales de las inversiones canadienses en el mundo, el gobierno creó el Consejo de Responsabilidad Social Empresarial del Sector Extractivo. “El Consejero dispone un mecanismo llamado “Proceso de Revisión” para canalizar los reclamos de las comunidades afectadas por las inversiones mineras canadienses (con solicitud previa). Tiene un rol asesor, enfocado en la implementación de estándares voluntarios, y de resolución y prevención de conflictos, con mecanismos preestablecidos de acercamiento de las partes y negociación”. (Consejo Empresario Mendocino - CEM, 2015)

2.5.2.4. Sección 35 de la Ley de la Constitución de 1982

Según esta normatividad vigente en Canadá, la Corona tiene el deber de consultar y, cuando corresponda, hacer los ajustes necesarios cuando esta contemple conductas que puedan afectar negativamente a los derechos aborígenes o del Tratado establecidos o potenciales. La consulta temprana, efectiva y significativa con los canadienses aborígenes sobre grandes proyectos de desarrollo de recursos e infraestructura es una parte importante del desarrollo de recursos y de primordial importancia para el Gobierno de Canadá. Además, las consultas y la participación pública proporcionan información para el desarrollo de políticas y programas que reflejan las prioridades e intereses de los canadienses al reforzar la conciencia pública y la comprensión de la importancia de este sector.

2.5.2.3. Oficina de Gestión de proyectos del Norte – NPMO

Oficina responsable de coordinar la consulta con los aborígenes y mantener el registro oficial de consultas de la Corona para proyectos coordinados por la NPMO. “La coordinación de consultas incluye trabajar con los departamentos y agencias federales responsables para desarrollar e implementar un plan de consulta específico del proyecto, que se integrará en el proceso de evaluación ambiental y revisión regulatoria para proyectos dentro de los territorios. El plan de



consulta forma parte de un Acuerdo de Proyecto del Norte , que es una de las herramientas de NPMO para coordinar departamentos y agencias federales en la evaluación ambiental y el proceso regulatorio.” (Government of Canada, 2019)

2.5.3. Prácticas ambientales

La industria y los gobiernos se han comprometido a garantizar que la explotación de minerales en Canadá se lleva a cabo de una manera ambientalmente responsable en todas las etapas de la secuencia de la minería. Leyes y reglamentos a nivel provincial, territorial, y federales aseguran la protección del entorno natural y la salud pública y la seguridad.

En cuanto al tema de las consultas, estas son una parte importante del proceso de evaluación ambiental de proyectos mineros. A través de la revisión de los estudios y documentos del proyecto, las comunidades aborígenes pueden expresar sus preocupaciones, aportaciones, y desarrollar soluciones compartidas. Además, el uso de los conocimientos tradicionales puede ayudar a identificar los posibles impactos ambientales y las medidas de mitigación necesarias para reducir o eliminar dichos impactos.

2.5.3.1. Agencia de evaluación del impacto de Canadá

El 28 de agosto de 2019, entró en vigencia la Ley de Evaluación de Impacto la cual crea la nueva Agencia de Evaluación de Impacto de Canadá, con el fin de contar con la determinación pública para la toma de decisiones en proyectos mineros y demás, que generan impacto no solo ambiental, sino también social, sanitario, económico e impacto en los derechos de los aborígenes.

El resumen del proceso de Evaluación de Impacto es el siguiente: (Government of Canada, 2019)



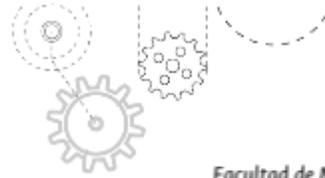


Figura 59. Proceso de Evaluación del Impacto. Fuente: Elaboración propia a partir de (Government of Canada, 2019)

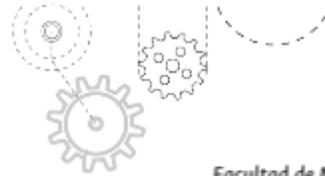
Dentro del sistema de evaluación del impacto se identifican diferentes actores claves, que permiten llevar a cabo un análisis holístico, integrando los componentes relevantes a considerar:

-  Proponentes
-  Grupos indígenas
-  Agencia de Evaluación de Impacto de Canadá
-  Otras jurisdicciones
-  Panel de revisión
-  Autoridades Federales
-  Ministros
-  Gobernador del Consejo
-  Público – comunidades

Tabla 20. Descripción del Proceso de Evaluación de Impacto. Fuente: Elaboración propia

A	Planificación	Los proyectos pasan por una fase de planificación donde se invita al público y a los pueblos indígenas a proporcionar información y contribuir a la planificación de la evaluación.
B	Declaración de impacto	El proponente cuenta con requisitos claros para la información y los estudios para una Declaración de Impacto. La ciencia sólida y el conocimiento indígena informan la Declaración de Impacto.
C	Evaluación de impacto	La evaluación considera los posibles impactos ambientales, sanitarios, sociales y económicos de los proyectos propuestos, incluidos los beneficios. También se evalúan y consultan los posibles impactos sobre los





		derechos de los tratados aborígenes. La Agencia o el panel de revisión utilizan la información para desarrollar un informe de evaluación de impacto.
D	Toma de decisiones	El interés público está en el centro de las decisiones. El informe de evaluación de impacto y los resultados de la consulta de la Corona informan al Ministro o al Gobernador en la decisión del Consejo sobre si los impactos adversos de un proyecto son de interés público. En caso afirmativo, el Ministro debe establecer las condiciones para el proponente. Las declaraciones de decisión establecen los fundamentos de la decisión, proporcionando transparencia y responsabilidad.
	Post decisión	La Agencia estará activa para verificar el cumplimiento de las Declaraciones de Decisión y corregir el incumplimiento. Habrá una mayor transparencia en torno a los programas de seguimiento, con un mayor acceso a la documentación clave, así como mayores oportunidades para la participación indígena y comunitaria en los programas de seguimiento y monitoreo.
E		

2.5.4. Plan canadiense de minerales y metales – CMMP – Políticas mineras

El Plan Canadiense de Minerales y Metales es un documento que salió como resultado de otro llamado *Ideas de la minería para el Plan de Minerales y Metales de Canadá: Un documento de debate*, realizado en el año 2018 por un grupo de trabajo intergubernamental sobre la industria minera en Canadá, con el objetivo de “obtener la discusión pública y observaciones para ayudar a los funcionarios federales-provinciales/territoriales en la elaboración de un Plan de Minerales y Metales de Canadá (El Plan)” (Government of Canada, 2019), con una importante introducción basada en la idea de “Canadá necesita la minería”.

Este Plan a su vez fue realizado por los Pueblos Indígenas, expertos en innovación, empresas privadas, asociaciones industriales, organizaciones no gubernamentales, jóvenes y otras partes interesadas y canadienses de todo el país y contará con acciones que el gobierno y la industria deberán poner en práctica para impulsar la competitividad de la industria y el éxito a largo plazo, además de aumentar la conciencia de los canadienses sobre la importancia del sector de los minerales y los metales.

Es importante aclarar que el “Plan Canadiense de Minerales y Metales respeta los roles, responsabilidades y prioridades de los





gobiernos federales, provinciales y territoriales de Canadá. Como parte de este plan, las jurisdicciones individuales emprenderán los esfuerzos que mejor se adapten a sus prioridades, situaciones y necesidades únicas." (Government of Canada, 2019)

ENFOQUE PARA LOGRAR LA VISIÓN

El plan incluye seis direcciones estratégicas:

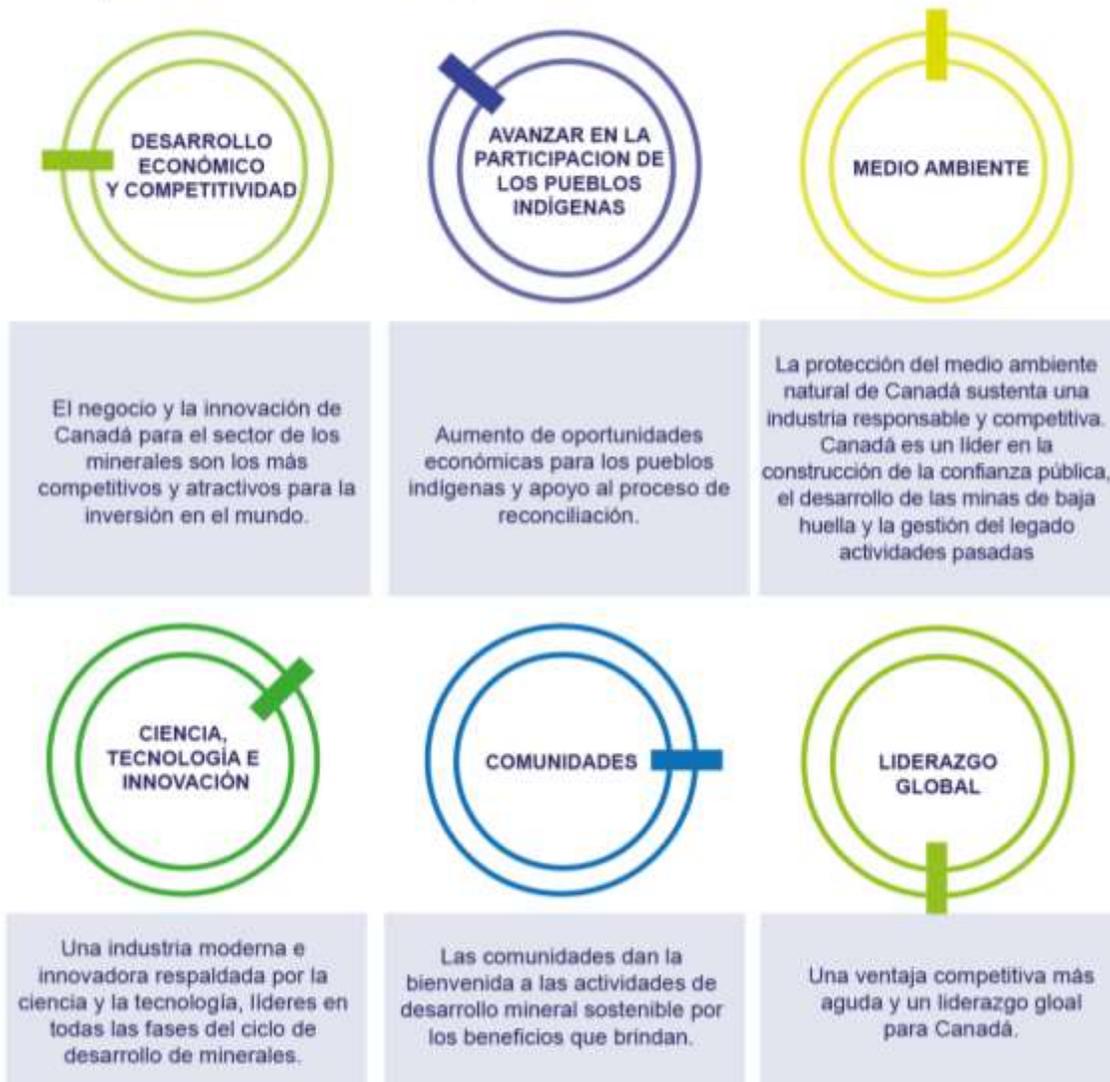


Figura 60. Enfoque del Plan de Acción. Fuente: Elaboración propia a partir de (Government of Canada, 2019)



El primer Plan de Acción se lanzará en el año 2020 e incluirá acciones a corto plazo. Dicho plan respeta los roles, responsabilidades y prioridades de los gobiernos federales, provinciales y territoriales de Canadá.

Dentro de las áreas de acción del CMMP se encuentra los siguientes:

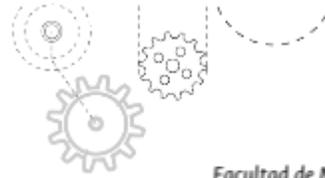
- **Tributarias e incentivos financieros**
- **Regulación y normatividad**
- **Geo ciencia**
- **Acceso y utilización de Tierras:** El gobierno federal, en colaboración con las provincias y territorios, deben seguir trabajando para resolver las reclamaciones de tierras como un principio para conciliar con los pueblos indígenas. Los gobiernos federales, provinciales y territoriales deben explorar maneras de proporcionar una mayor claridad en torno a la utilización del suelo y el acceso a la tierra en la que no existe. Las decisiones deben incorporar los factores económicos junto con consideraciones sociales y medioambientales, y aprovechar el conocimiento científico y local
- **Infraestructura:** Los gobiernos federales, provinciales y territoriales deben trabajar con los pueblos indígenas, las comunidades remotas y aisladas, y la industria que permite identificar las necesidades de infraestructura en regiones de alto potencial de desarrollo mineral. Los gobiernos federales, provinciales y territoriales podrían considerar dedicar recursos adicionales para desbloquear el potencial minero de las zonas del norte, remotas y aisladas.
- **Procesamiento de minerales:** Los gobiernos federales y provinciales deberán estudiar nuevas oportunidades de procesamiento para expandir la fundición, refinación y las capacidades de politización de Canadá para aportar un valor agregado al país.

Dentro del Plan, se hace énfasis especial en los puntos que se relacionan a continuación:

2.5.4.1. Participación de los indígenas

Las perspectivas de los pueblos indígenas están destinadas a ser representados en todo el Plan de Minerales y Metales de Canadá. En esta sección se reconoce un papel único para los pueblos indígenas tal como se establece en el artículo 35 de la Constitución canadiense que afirma los derechos aborígenes y de los tratados existentes.





La Constitución de Canadá reconoce y afirma los derechos aborígenes y de los tratados existentes. Esto da lugar a una obligación legal de que los gobiernos consulten, y en su caso, dar cabida a los pueblos aborígenes de los impactos en los derechos aborígenes y / o tratados afirmados o establecidos. Cada vez más, las comunidades indígenas están estableciendo protocolos, políticas mineras y estrategias regionales para representar los intereses de sus miembros.

AVANZANDO EN LA PARTICIPACIÓN DE POBLACIONES INDÍGENAS



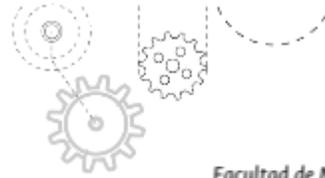
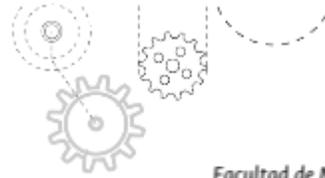


Figura 61. Avance con comunidades indígenas. Fuente: Elaboración propia

Tabla 21. Áreas de acción para la participación indígena. Fuente: (Government of Canada, 2019)

Áreas de acción para la participación indígena	
A	<p>Respeto de los derechos</p> <p>Los gobiernos, los pueblos indígenas y la industria deben asegurarse de que se respetan los derechos aborígenes y de tratados y están a la vanguardia de las relaciones. Esto se debe avanzar a través de procesos compatibles con el marco constitucional canadiense. Los gobiernos deben tener herramientas disponibles para ayudar a la industria tenga en cuenta los derechos de los aborígenes y de tratados al llevar a cabo y hacer avanzar la exploración y extracción de minerales.</p>
B	<p>Creación de capacidad</p> <p>Los gobiernos federales, provinciales y territoriales y la industria deben trabajar con las comunidades indígenas para mejorar los recursos para la creación de capacidad para apoyar la participación de los pueblos indígenas en la industria minera. Las comunidades indígenas deben tener los recursos para representar de manera significativa sus intereses, y para buscar empleo y oportunidades de negocio.</p>
C	<p>El compromiso significativo</p> <p>La industria, los pueblos indígenas y los gobiernos federales, provinciales y territoriales debe avanzar oportunidades para una participación significativa en proyectos potenciales - en la etapa más temprana posible culturalmente y de una manera consciente.</p>





D	Mujeres indígenas	Los gobiernos federales, provinciales y territoriales, los interesados y los pueblos indígenas deben apoyar una mayor participación de las mujeres en los procesos de participación y de la industria minera, incluyendo la eliminación de barreras para el empleo. La industria debería apoyar la sensibilidad y la formación de inclusión para los trabajadores de primera línea, y trabajar para aumentar el número de mujeres en puestos de liderazgo.
E	Beneficios económicos	La industria debe trabajar con las comunidades para explorar beneficio económico compartir con los pueblos indígenas en el sector de los minerales. Esto incluye beneficios a largo plazo que se pueden derivar de todo el sector en áreas como la capacitación, el empleo, el desarrollo de negocios, y los arreglos financieros. Los gobiernos federales, provinciales y territoriales y la industria deberían trabajar con los pueblos indígenas para explorar los planes de adquisición indígenas y las empresas en las redes de proveedores.

La minería es un importante empleador de los pueblos indígenas, y cientos de empresas de propiedad de indígenas operan en la cadena de suministro. Estos beneficios socioeconómicos son avanzados por acuerdos entre los proponentes del proyecto y las comunidades indígenas que establecen los términos de sus relaciones.

2.5.4.2. Naciones Unidas Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

En mayo de 2016, el Gobierno de Canadá anunció el apoyo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Declaración de la ONU) y un compromiso para su aplicación plena y eficaz de acuerdo con la Constitución canadiense. Esto sigue a la declaración del Gobierno de Canadá de Apoyo a los principios de la Declaración de las Naciones Unidas en noviembre de 2010.

2.5.4.3. Apoyo a Comunidades con influencia de proyectos mineros

Para Canadá es de vital importancia que los gobiernos provinciales y territoriales consideren formas y estrategias que reflejen un verdadero compromiso con las comunidades, especialmente en las primeras etapas del proyecto minero. Este compromiso debe reflejarse en el apoyo a dichas comunidades con respecto a la toma de decisiones, el empleo, la disposición de negocios y además en la



mitigación de los impactos sociales que las actividades de la minería tienen sobre estas.

2.5.4.4. Preparación de la comunidad para las etapas del proyecto minero

Los gobiernos provinciales y territoriales y la industria deberían considerar formas de incorporar formalmente la planificación y el compromiso con las comunidades en las primeras etapas del desarrollo del proyecto. Los gobiernos federales, provinciales y territoriales deben ayudar a fomentar la capacidad y el apoyo y disposición de la comunidad en áreas tales como el gobierno, la toma de decisiones, el empleo y la disposición negocio. El apoyo también debería mitigar los impactos sociales que las actividades de desarrollo minero tienen sobre las comunidades.

2.5.4.5. Diversificación de la fuerza laboral minera

Los gobiernos federales, provinciales y territoriales, con socios y partes interesadas, deberían desarrollar e implementar estrategias para aumentar la diversidad de la fuerza laboral minera para incluir más a los pueblos indígenas, las mujeres y los inmigrantes. Los gobiernos federales, provinciales y territoriales, con socios y partes interesadas, deben colaborar para desarrollar estrategias para hacer frente a los retos estructurales de recursos humanos. Esto podría incluir esfuerzos para atraer nuevos trabajadores, rehabilitar y trabajadores Re ejercitar existentes para una industria cada vez más alta tecnología, y desarrollar estrategias para retener mano de obra especializada durante las crisis económicas.

2.5.4.6. Alfabetización minera

La industria, los gobiernos federales, provinciales y territoriales y otras partes interesadas deben desarrollar y entregar una campaña de información para: sacar a la luz la alta tecnología de la industria minerales sostenible de Canadá; fomentar el apoyo de la comunidad para proyectos de desarrollo minero sostenible; y mostrar la minería como una excelente opción de carrera.

Mayor conciencia y comprensión acerca de la minería, referido como “alfabetización minera”, puede facilitar el apoyo de la comunidad y la disposición de la comunidad, y atraer inversión y talento para puestos de trabajo relacionados con la minería.



2.5.5. Otras entidades y programas importantes que funcionan en Canadá

2.5.5.1. El sector de tierras y minerales y la participación aborigen - STS

El Sector de Tierras y Minerales en Canadá está comprometido para fomentar la participación aborigen en la minería en todo el país mediante el fomento del dialogo y el intercambio de información en apoyo de las asociaciones y creación de capacidad. Las actividades de exploración y explotación minera pueden generar riqueza y crecimiento socio-económico en muchas comunidades aborígenes a través de asociaciones, el empleo, el desarrollo de habilidades, las oportunidades de negocio y la participación en las decisiones y actividades llevadas a cabo para proteger el medio ambiente. Una mina puede generar beneficios que sobreviven a la mina en sí y por lo tanto puede ayudar a reforzar la autonomía de la comunidad. (Government of Canada, 2019)

El diálogo entre las comunidades aborígenes y las compañías de exploración son clave para establecer relaciones de trabajo exitosas y asociaciones. Los acuerdos firmados en la etapa de exploración temprana (por ejemplo, memorandos de entendimiento, acuerdos de exploración) sirven para establecer un entendimiento mutuo entre una comunidad y una empresa y definir los principios para el trabajo conjunto de oportunidades de inversión.

En Canadá, por ejemplo, una amplia gama de consultas a la comunidad tiene lugar durante el proceso que viene después de la exploración de la mina, es decir, durante el desarrollo de esta e incluye:

-  Reuniones y audiencias públicas
-  Casas abiertas
-  Talleres de trabajo
-  Grupos de enfoque
-  Entrevistas
-  Reuniones y consultas relacionadas con la evaluación ambiental y las solicitudes de licencias y permisos.

Durante la última década, las relaciones aborígenes y la industria y asociaciones han evolucionado enormemente mediante la conclusión de acuerdos relativos al desarrollo de la mina, como los Acuerdos de impactos y beneficios. Estos contratos usualmente contienen disposiciones para el empleo y la formación, oportunidades de negocio a través de contratos de retirada de tierras y empresas conjuntas, las consideraciones sociales y culturales, monitoreo ambiental, mecanismos de financiación, y otras disposiciones.



Empleo aborigen en minería

Las industrias de minerales y metales se encuentran entre los empleadores más grandes de Canadá en las regiones rurales y del norte, que ofrece a corto y largo plazo, así como a tiempo parcial y de temporada, las oportunidades de empleo. Estas industrias proporcionan algunos de los más altos ingresos semanales en la economía.

Durante la operación, las empresas mineras pueden aplicar una serie de iniciativas de formación, tales como los programas de estancia en la escuela, becas, pasantías y programas de alfabetización en el lugar de trabajo, que promueven la construcción de capacidades educativas y de otro tipo en las comunidades aborígenes. A través de la formación y experiencia de trabajo, las competencias adquiridas a través de la participación en la minería pueden ser transferidos a otros sectores de la economía, y para la economía de la comunidad local, tras el cierre de minas.

2.5.5.1. El Consejo de Recursos humanos de la industria minera - MIHR

“Es una organización independiente sin fines de lucro que lidera la colaboración entre compañías mineras y de exploración, trabajadores organizados, contratistas, instituciones educativas, asociaciones industriales y grupos indígenas para identificar y abordar los desafíos del mercado laboral y de recursos humanos frente al sector canadiense de minerales y metales. Tienen programas que apoyan el camino hacia la inclusión en especial con los indígenas y las mujeres”. (Government of Canada, 2019).

Lo anterior teniendo en cuenta que en Canadá hay más de 120 carreras diferentes en minería, con nivel de entrada, comercios semi-expertos, y empleos cualificados disponibles en todas las etapas de la secuencia de la minería.

2.5.5.2. Programa Mining Essentials

Es un programa de capacitación en preparación para el trabajo para los pueblos indígenas que se prepara para una carrera en la industria minera canadiense. “Los pueblos indígenas son una fuente clave de talento local para la minería, ya que muchas operaciones en Canadá se encuentran cerca de las comunidades indígenas. Con un 7% del sector, la minería es el mayor empleador del sector privado de pueblos indígenas en Canadá.





Las mujeres representan la mitad de la población de Canadá y el 48% de su fuerza laboral, sin embargo, solo representan el 17% de la fuerza laboral minera. La Iniciativa de Equidad de Género en Obras Mineras (GEM Works) ayuda a las empresas a colaborar para fomentar una industria minera donde tanto las mujeres como los hombres tienen las mejores oportunidades para hacer grandes contribuciones y tener carreras gratificantes” (Government of Canada, 2019)

Sus prioridades estratégicas son las siguientes:

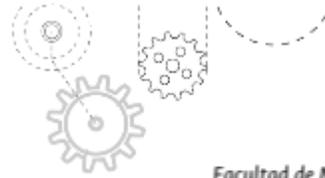


Figura 62. Prioridades del Programa Mining Essentials. Fuente: Elaboración propia

Es de vital importancia que las comunidades puedan mirar más allá de la vida de la mina para el crecimiento económico y diversificar sus actividades económicas. Podrían utilizar las habilidades y la capacidad obtenida participando en el ciclo de desarrollo de la minería para un nuevo comienzo si la base económica en el futuro es el turismo, la industria manufacturera, la agricultura, o cualquier otra actividad.

Las minas de diamantes en el norte de Canadá son buenos ejemplos de la contribución de la minería a la creación de comunidades más autosuficientes. Empresas aborígenes y empresas conjuntas apoyan directamente al sector de la minería de diamantes, pero también se expanden a los servicios de alimentación, construcción, transporte por carretera, transporte y comunicaciones, que podrían aplicarse a otras industrias. Este espíritu emprendedor ha permitido a la economía local para estirar y fortalecer la capacidad para un futuro sostenible.





Siguiendo este contexto, es muy importante dar a conocer que en Canadá se realizan una serie de acuerdos que pueden ser negociados entre las comunidades aborígenes y las compañías mineras en cualquier fase del ciclo de desarrollo de la minería, con el fin de contribuir al desarrollo social y económico de las poblaciones que se encuentran en las áreas de influencia de los proyectos mineros (Government of Canada, 2019). Esta clase de acuerdos se describen a continuación:

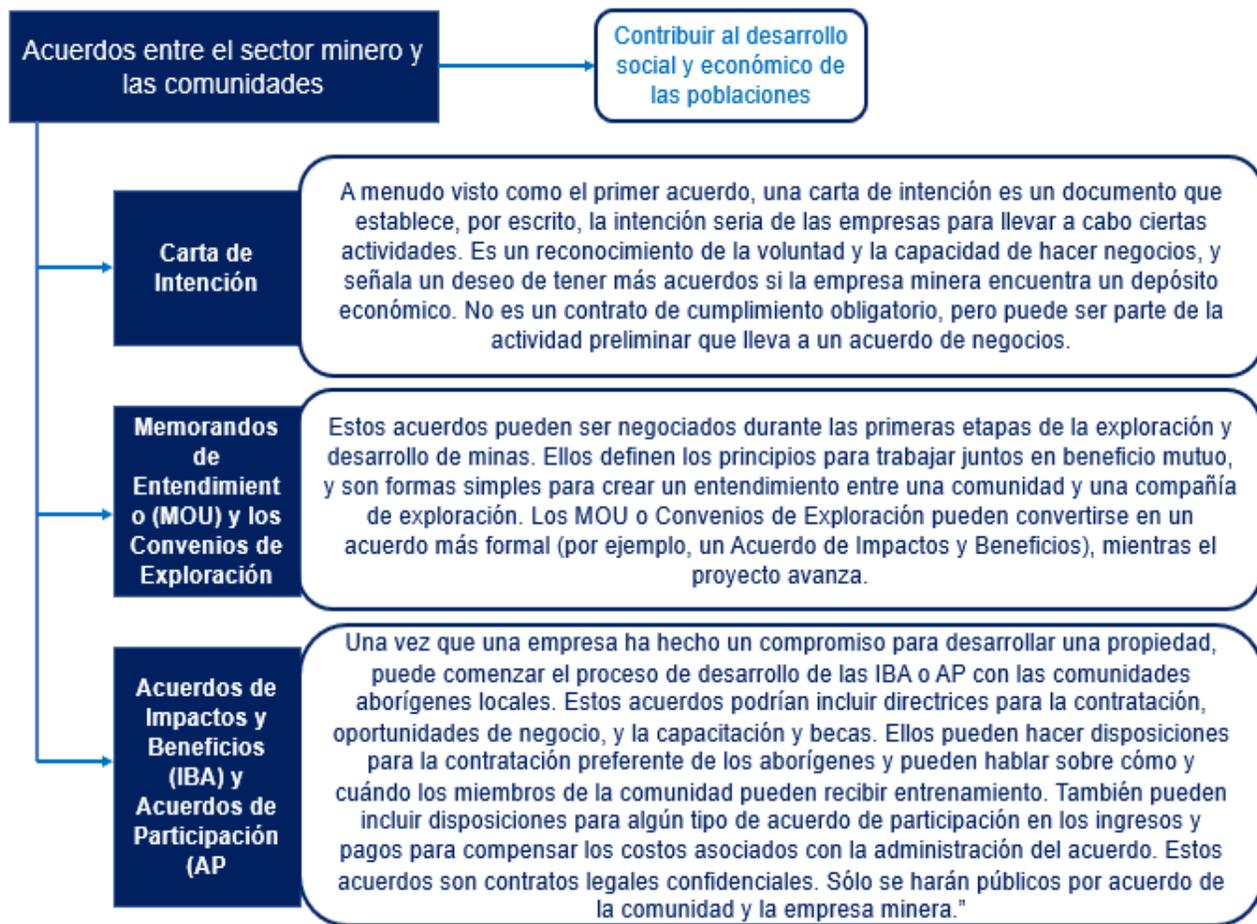


Figura 63. Acuerdos del sector minero con la sociedad civil para contribuir al desarrollo local. Fuente: Elaboración propia a partir de" (Government of Canada, 2019)

2.5.5.3. Joint Ventures

Es otra de las formas para propender por el desarrollo local que existe en Canadá, donde las comunidades aborígenes pueden participar y desarrollar el modelo de "empresa conjunta" (JV) con empresas





establecidas. Un JV es un negocio simple, un acuerdo entre dos empresas o entre una comunidad aborigen y una empresa para el suministro de servicios o materiales a una empresa minera.

Un acuerdo de riesgo compartido define la relación entre las dos partes y especifica la formación y oportunidades de empleo. También define cómo las ganancias de las actividades comerciales de JV serán repartido.

Las empresas mixtas son una excelente manera de desarrollo local y capacidad comercial para prepararse y tomar ventaja de oportunidades de negocios relacionadas con desarrollo minero. A través de una empresa conjunta, una comunidad y/o las empresas pueden aumentar el alcance y sus servicios actuales para ayudar a cumplir con el servicio y necesidades de soporte del desarrollador de la mina. JV puede ser desarrollado y relacionado con el apoyo logístico, la provisión de bienes y servicios, y otras áreas como la restauración, suministro de combustible, limpieza y consultoría ambiental. Además de mayores oportunidades de negocio, las JV pueden También aumentar las oportunidades de capacitación para residentes de la comunidad.

Oportunidades de participación durante la operación minera

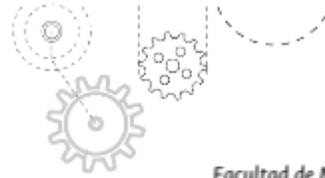
Hay oportunidades a largo plazo para la participación de la comunidad durante la fase de operación. Estas actividades de participación pueden llevar al fortalecimiento de la comunidad y el desarrollo en la fase de operación. (Government of Canada, 2019)

Empresas y comunidades pueden considerar la comunicación e intercambio de información sobre una base regular. Este enfoque puede implicar visitas a la comunidad para proporcionar información actualizada sobre las operaciones. También puede ayudar a preparar a las comunidades para el cierre, que es la siguiente fase en el ciclo de vida de la mina, y pueden además publicar actualizaciones del proyecto en boletines que se encuentren visibles para la población.

Las empresas también pueden visitar las escuelas locales para animar a los estudiantes a permanecer en la escuela y pueden dar a conocer las carreras en minería para hacer hincapié en los tipos de trabajos disponibles y la educación necesaria. También pueden visitar las comunidades para obtener una mejor comprensión de los estilos de vida de sus trabajadores.

2.5.5.4. Agencia canadiense de Desarrollo económico del Norte





El Norte de Canadá es rico en recursos naturales como diamantes, oro, metales básicos y plata, tungsteno, uranio, elementos de tierras raras, mineral de hierro, zinc y cobre. Una cuarta parte de los recursos descubiertos de petróleo y gas del país se encuentran en el norte, así como cerca de un tercio del potencial total de Canadá. (Government of Canada, 2019)

Este sector de explotación de recursos en el Norte de Canadá es un importante impulsor de crecimiento en Canadá y fomenta el crecimiento de otros sectores como son las comunicaciones, la infraestructura de energía y transporte y los servicios comerciales.

Tanto el CanNor (Agencia Canadiense de Desarrollo Económico del Norte) como la NPMO (Oficina de Gestión de Proyectos del Norte) trabajan en conjunto con la industria, los gobiernos del Norte, las comunidades, los grupos aborígenes y otros actores para promover el desarrollo de recursos en todos los territorios y apoyar el crecimiento económico y la prosperidad a largo plazo para los norteños y todos los canadienses.

2.5.5.5. *Oficina de gestión de proyectos del Norte - NPMO*

La Oficina de Gestión de Proyectos del Norte (NPMO) se estableció para mejorar el proceso de revisión ambiental de los principales proyectos de infraestructura y desarrollo de recursos propuestos en el norte de Canadá. NPMO tiene el mandato de mejorar la oportunidad, la previsibilidad y la transparencia de los procesos regulatorios del norte para fomentar un clima de inversión más estable y atractivo en los territorios (Government of Canada, 2019).

Con sede en Yellowknife y oficinas en los tres territorios, NPMO se encarga de:



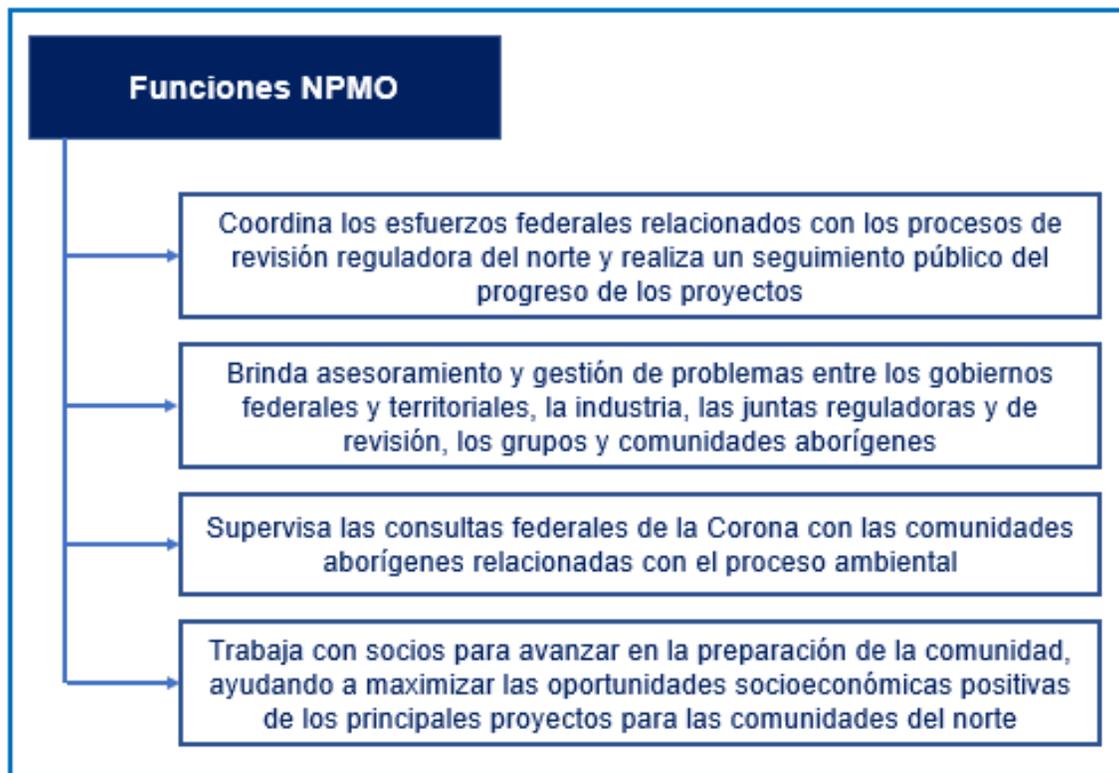


Figura 64. Funciones de la Oficina de Gestión de Proyectos del Norte. Fuente: Elaboración propia

“Canadá posee iniciativas de gestión de las rentas con consideraciones de estabilización macroeconómica e intergeneracional. El Fondo “Northwest Territories Heritage Fund”, que se creó en abril de 2014 en los Territorios del Noroeste de Canadá, es un vehículo para transferir y guardar una porción de los ingresos de los recursos mineros para el futuro (cuando los recursos mineros no renovables se hayan reducido) y para reducir la volatilidad del gasto asociada a los cambiantes precios de la minería.” (Consejo Empresario Mendocino - CEM, 2015)

Dentro de los programas ejecutados por CanNor (Agencia Canadiense de Desarrollo Económico del Norte), se encuentra el Programa de Oportunidades Económicas Aborígenes del Norte (NAEOP) el cual tiene por objetivo aumentar la participación de las comunidades y empresas aborígenes del Norte en las oportunidades económicas. Se compone de dos programas: El fondo de



Preparación de la Comunidad y Planificación de Oportunidades y el fondo de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial.

2.5.5.6. Fondo de preparación de la comunidad y planificación de oportunidades

El objetivo del fondo CROP es mejorar la capacidad de desarrollo económico de las comunidades aborígenes y aumentar el desarrollo económico en los tres territorios. Lo logra brindando apoyo a las Primeras Naciones, los Inuit, los Metis y las comunidades indias para que puedan mejorar su capacidad y prepararse para planificar, buscar y participar en oportunidades económicas (Government of Canada, 2019).

Entre sus principales objetivos encontramos:

- ✚ Aumentar el empleo comunitario
- ✚ Mejorar el uso y aumentar el valor de los recursos bajo el control de la comunidad.
- ✚ Generar más ingresos del gobierno comunitario a partir del desarrollo económico.
- ✚ Mejorar la infraestructura económica y de otro tipo de la comunidad.
- ✚ Desarrollar más y mejores arreglos para acceder a oportunidades de recursos que no están bajo el control de la comunidad.
- ✚ Generar más inversión en la comunidad.
- ✚ Crear un mejor clima y ambiente para el desarrollo económico de la comunidad.
- ✚ Generar más y más empresas comunitarias.
- ✚ Producir más contratos y ventas para negocios comunitarios, y
- ✚ Aumentar la capacidad dentro del gobierno comunitario para aprovechar futuras oportunidades económicas.

Pueden aplicar si se cuenta con las siguientes condiciones: si es un gobierno de las primeras naciones, si es consejo tribal de las Primeras Naciones o Inuit, si es una organización, corporación, asociación, cooperativa, asociación o institución controlada por las Primeras Naciones, los inuit, los métis y los indios sin estatus (excepto aquellos establecidos para fines caritativos o religiosos), y si es una corporación municipal que representa a una población aborigen mayoritaria.



El máximo apoyo financiero que CROP proporcionará para cualquier proyecto o actividad es el 80% de los costos elegibles del proyecto.

2.5.5.7. Fondo de emprendimiento y desarrollo empresarial

El fondo EBD brinda apoyo financiero a empresarios aborígenes, empresas y entidades comerciales para expandir sus negocios en los tres territorios. Ayuda a los solicitantes a buscar oportunidades económicas que beneficien a los aborígenes. El fondo también está destinado a proporcionar apoyo basado en proyectos para actividades que ayudan a establecer o hacer crecer negocios aborígenes (Government of Canada, 2019).

Entre sus principales objetivos encontramos:

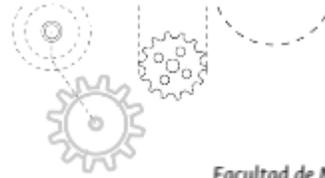
- ✚ Aumentar el número de empresas aborígenes sostenibles y proporcionar un entorno empresarial de apoyo para las personas aborígenes en los territorios.
- ✚ Desarrollar una cultura de emprendimiento dentro de la comunidad aborígen y mejorar el acceso de sus miembros a las oportunidades económicas.
- ✚ Mejorar el acceso a la financiación para empresas aborígenes territoriales que tienen dificultades para obtener financiación comercial convencional, y
- ✚ Aumentar la participación y los beneficios económicos para las personas aborígenes que provienen del desarrollo de recursos.

Pueden aplicar si se cuenta con las siguientes condiciones: si es una persona aborígen, si es una empresa o entidad comercial de propiedad y controlada por una persona aborígen, si es una comunidad aborígen o un gobierno aborígen, si es una organización, corporación, asociación, cooperativa, sociedad o institución controlada por una persona o personas aborígenes (excepto aquellas establecidas con fines benéficos o religiosos).

Los proyectos elegibles incluyen:

- ✚ Actividades de asesoramiento empresarial y desarrollo de emprendimiento, que incluyen negociaciones, tutorías, asesoramiento, referencias, identificación de oportunidades (tanto nacionales como





internacionales), creación / negociación de alianzas e identificación de fuentes de capital privado.

- ✚ **Actividades de planificación e investigación**, tales como:
 - Estudios de prefactibilidad y factibilidad
 - Evaluaciones de mercado
 - Planificación comercial y financiera
 - Evaluaciones ambientales
 - Recopilación de información y estudios de diagnóstico.
 - Actividades de construcción, arquitectura, ingeniería y diseño.

- ✚ **Desarrollar habilidades y capacidades**, incluso en las áreas de administración, diseño de la organización, gestión financiera y desarrollo de negocios.

- ✚ **Empresas comerciales**, tales como:
 - Financiamiento para ayudar a crear, comprar (a través de activos de capital o compras de acciones), expandir o modernizar una empresa que realiza negocios en Canadá o está relacionada con el desarrollo comercial
 - Costos operativos (como para empresas de nueva creación) y costos operativos a corto plazo donde el financiamiento es esencial para el éxito de una empresa comercial que realiza negocios en Canadá

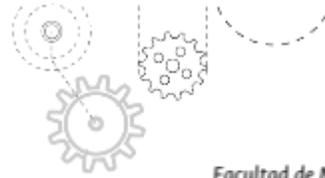
- ✚ **Desarrollo y promoción de un mercado.**

- ✚ **Innovación**, que incluye:
 - Realización de investigación y desarrollo.
 - Desarrollando un producto o proceso
 - Mejora de la productividad y el control de calidad.
 - Obtener conectividad, acceso a tecnologías avanzadas y mejorar la calidad.

- **Promoción para apoyar a las empresas y empresarios aborígenes, y fuentes de financiamiento disponibles para los aborígenes.**

- ✚ **Capitalización**, incluyendo:
 - Creación, expansión o diversificación de instrumentos financieros para empresas y empresarios aborígenes.
 - Desarrollo de negocios propiedad de la comunidad y miembros de la comunidad, incluido el financiamiento de capital para negocios propiedad de la comunidad y miembros de la comunidad.





2.5.5.8. Programa de educación básica para adultos del Norte - NABEP

El Programa de Educación Básica para Adultos del Norte (NABEP) es un programa de apoyo educativo diseñado para ayudar a los norteños a obtener capacitación específica para que puedan participar más plenamente en el mercado laboral. El programa se entrega a través de las tres universidades territoriales en el norte de Canadá: Aurora College, Yukon College y Nunavut Arctic College. A través de este programa, la Agencia Canadiense de Desarrollo Económico del Norte (CanNor) proporcionó \$ 27 millones en fondos a las universidades territoriales entre abril de 2011 y marzo de 2016. Estos fondos se dedicaron a mejorar sus servicios de educación básica para adultos. (Government of Canada, 2019)

El objetivo de este programa es mejorar el acceso a la educación básica de adultos para fomentar el desarrollo económico brindando a las empresas de la región acceso a los trabajadores locales con habilidades básicas y asegurando que los norteños obtengan la capacitación que necesitan para asegurar empleos en los principales sectores económicos de su región.

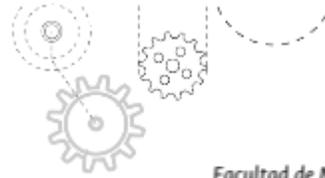
El programa ha sido ampliamente exitoso. Para el cuarto año, NABEP aumentó los programas y servicios ofrecidos de 60 programas al comienzo del programa a un total actual de 180, con más de 290 educadores. El programa ha llegado a más de 3.200 estudiantes adultos. Aproximadamente 2.400 de estos estudiantes eran indígenas. La Tabla 1.1 describe el progreso de los programas y servicios financiados por NABEP.

2.5.5.9. IDEANorth, diversificación inclusiva y avance económico en el Norte

La Diversificación Inclusiva y el Avance Económico en el Norte (IDEANorth) realiza inversiones fundamentales en infraestructura económica, desarrollo del sector y desarrollo de capacidades para ayudar a posicionar a los norteños en los territorios para aprovechar la economía de innovación de Canadá. (Government of Canada, 2019)

Esta entidad se basa en la programación de Inversiones Estratégicas en el Desarrollo Económico del Norte (SINED) de Cannor para alinear, avanzar, alentar y apoyar las oportunidades económicas más amplias, así como las necesidades económicas y comerciales específicas de cada territorio y su eje central lo establece en cuatro áreas prioritarias:





crecimiento económico y desarrollo del sector; ampliación de negocios, productividad e innovación; desarrollo de infraestructura económica a pequeña escala; e infraestructura económica fundamental.



Figura 65. Áreas prioritarias de IDEANorth. Fuente: Elaboración propia

DEANorth ayuda además a los norteños a aprovechar las oportunidades económicas del norte para desarrollar una economía fuerte, diversa y sostenible en el norte de Canadá. Apoya también el crecimiento económico de la comunidad a través de inversiones en infraestructura a pequeña escala para permitir a las comunidades y empresas ampliar los servicios y apoyando las primeras etapas de proyectos de infraestructura a gran escala y los recursos se entregan directamente a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Económico del Norte.

Este programa apoya a las empresas y organizaciones públicas o privadas con énfasis en garantizar el acceso equitativo a la financiación a grupos subrepresentados, como los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes. Las inversiones ayudan a fortalecer los sectores económicos existentes y desarrollar nuevos sectores económicos con el objetivo de mejorar y diversificar la actividad económica en todos los territorios.

2.5.5.10. Centro de innovación y minería del Norte - CNIM

El Centro para la Innovación y Minería del Norte (CNIM) es una instalación de educación, capacitación e investigación de vanguardia diseñada para brindar a los yukoners y norteños, acceso a oportunidades acreditadas de capacitación profesional en sus regiones. (Government of Canada, 2019)





Desde abril de 2013 hasta marzo de 2017, la Agencia Canadiense de Desarrollo Económico del Norte (CanNor) entregó \$ 5.6 millones de fondos para apoyar los costos de capital del CNIM en Whitehorse, Yukon, en el campus de Ayamdigt del Yukon College.

Los fondos de CanNor también están apoyando al CNIM para construir una escuela de comercio móvil. Esta escuela móvil hará que la capacitación sea más accesible al permitir la entrega de cursos en comunidades de Yukon más pequeñas y en sitios mineros.

El propósito de CNIM es proporcionar a los norteños accesos a la capacitación y las habilidades requeridas para trabajos calificados y de alta calidad en sectores económicos clave de su región. CNIM posicionará mejor a los norteños para maximizar los beneficios relacionados con la minería y participar en la economía del norte. También apoyará a los norteños para cumplir con las demandas de la fuerza laboral del sector local de desarrollo de recursos y exploración.

2.5.5.11. *Iniciativa de preparación comunitaria*

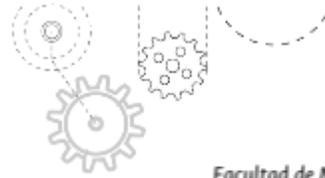
El Gobierno de Canadá se compromete a trabajar con sus socios para garantizar que el desarrollo de recursos mejore el bienestar y los resultados socioeconómicos para los norteños. Retos como la escasez de mano de obra calificada; bajos niveles de alfabetización y aritmética; disponibilidad de vivienda; y los problemas de seguridad pueden afectar la capacidad de algunas comunidades del norte para participar en esta economía en crecimiento. (Government of Canada, 2019)

Es por esto por lo que NPMO (Oficina de Gestión de Proyectos del Norte), ha lanzado una importante iniciativa de colaboración para fomentar el desarrollo de capacidades para las comunidades del norte al promover la preparación de la comunidad en torno al creciente número de proyectos importantes de desarrollo de recursos.

El objetivo es promover la plena participación de los aborígenes en los proyectos de desarrollo de recursos que tienen lugar cerca de sus comunidades a través de un enfoque que:

- ✚ Evalúa la disposición de la comunidad para emprender el trabajo de preparación juntos.





- Identifica fortalezas y brechas dentro de la comunidad.
- Adopta un enfoque de todo el gobierno para alinear y secuenciar actividades e iniciativas, con inversiones de la industria y planes de proyectos.

La preparación comunitaria es un proceso de planificación de varios pasos que está destinado a ayudar a empoderar a las comunidades para que comiencen a tomar un papel de gestión más activo en la gestión de los impactos y del desarrollo de los recursos. Este proceso inicia con la firma de un Memorando de Entendimiento (MOU) entre la Agencia Canadiense de Desarrollo Económico del Norte - Cannor y una organización aborígen o gobierno territorial y continúa con la implementación y el desarrollo de planes creados entre la Oficina de Gestión de Proyectos del Norte y sus socios aborígenes, con el fin de preparar a las comunidades como ya se anotó, antes de que comience a operar un proyecto minero para que de esta forma se puedan gestionar adecuadamente todos los impactos que genera determinado proyecto minero.

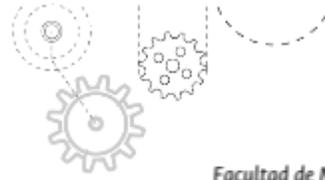
Hasta la fecha se han firmado cuatro Memorandos de Entendimiento (MOU) que han sido importantes para lograr los objetivos antes mencionados en las comunidades:

- Memorando de entendimiento entre la Agencia Canadiense de Desarrollo Económico del Norte y la Asociación Inuit Qikiqtani con respecto a la Cooperación para la Coordinación y Gestión de Proyectos Principales en la Región Qikiqtani.
- Memorando de Entendimiento entre Cannor y la Asociación Inuit de Kitikmeot con respecto a la Cooperación para la Coordinación y Gestión de Proyectos Principales en la Región de Kitikmeot.
- Memorando de Entendimiento entre Cannor y el Departamento Ejecutivo del Gobierno de los Territorios del Noroeste con respecto a la Cooperación para la Coordinación y Gestión de Proyectos Principales en los Territorios del Noroeste.
- Memorando de entendimiento entre Cannor y el Departamento de Desarrollo Económico, Gobierno del Yukón sobre cooperación para apoyar el desarrollo de recursos y la comunidad en Yukón.

Los MOU son un paso clave en el proceso de preparación de la comunidad, ya que facilitan los esfuerzos de Cannor para fomentar una economía del norte sostenible y dinámica y sirven como un mecanismo que confirma el compromiso de las partes para avanzar en el desarrollo de recursos.

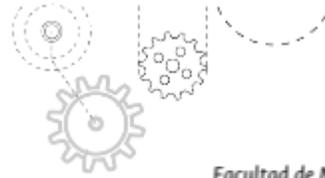
Este enfoque garantiza que todos los interesados tengan una comprensión clara de un proyecto y sus implicaciones en una comunidad, cómo se alinearán las





actividades de desarrollo y las iniciativas gubernamentales, y cómo se evaluará el trabajo de preparación de la comunidad. Esta iniciativa de preparación comunitaria está diseñada para garantizar que las comunidades obtengan el máximo beneficio de los proyectos de desarrollo del norte.



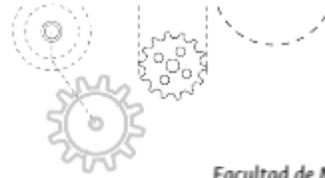


2.5.6. Casos de éxito

Algunos de los ejemplos exitosos a considerar en Canadá son: (Government of Canada, 2019)

- ❖ El Athabasca cuenca Desarrollo Limited Partnership (ABDLP) de Wollaston Lake, Saskatchewan. La compañía ha desarrollado una estrategia de inversión en la comunidad que está diseñado para aumentar las oportunidades para la región de Athabasca de Saskatchewan por mejorar la vida de sus residentes. El ABDLP participa activamente en las comunidades en las que opera a través de donaciones directas, siendo activamente involucrada en la actualidad y en eventos de la comunidad, ya través de empleo directo y la capacitación de miembros de la comunidad.
- ❖ Detour Gold y la Nación Métis de Ontario han firmado un Acuerdo de Impacto y Beneficios (IBA) con respecto al desarrollo y operación del oro de la compañía Detour Lake, proyecto minero en el noreste de Ontario. Este IBA, el primero de su tipo, entre una empresa minera y una comunidad Métis incluye disposiciones sobre cómo la comunidad Métis se beneficiará de El desarrollo del proyecto Detour Lake y durante la vida útil de la mina, incluyendo oportunidades de empleo y negocios, iniciativas de capacitación y educación, y participación financiera en el proyecto. El IBA también establece un programa de becas y becas Métis en College Boreal y Northern College. Refleja el compromiso de Detour Gold para proteger el medio ambiente y la vida silvestre, y apoyando las prácticas sociales y culturales de la comunidad en un espíritu de cooperación continua.
- ❖ El Mining Industry Recursos Humanos (MIHR) del Consejo ofrece una serie de herramientas que son relevantes para los empleadores, los trabajadores potenciales y líderes cívicos de las comunidades aborígenes:
 - Industria minera Guía de Recursos Humanos para las comunidades aborígenes: proporciona recursos de formación e información oportunidad de carrera;
 - Explorar en busca de más: un sitio web orientado a la promoción de las carreras de la minería;



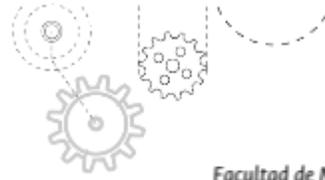


- Canadiense Programa de Credenciales de minería: diseñado para establecer las competencias y los requisitos de formación para ocupaciones mineras a través de Canadá; y
 - Fundamentos de extracción: un programa de entrenamiento para la Fuerza Laboral pueblos aborígenes: un programa de formación previa al empleo que enseña habilidades esenciales y la preparación para el trabajo que requiere la industria minera para los puestos de entrada.
- ❖ Para sus operaciones de uranio en el norte de Saskatchewan, Cameco ha desarrollado una declaración de política y un objetivo de 35% de todos los bienes y servicios que se obtienen de negocios basados en el norte Aborigen. La compañía ha empleado un especialista de negocios para ayudar a las comunidades en el establecimiento de empresas y acceder a recursos financieros o un socio de negocios.
 - ❖ Diavik Diamond Mines Inc. administra y opera la mina de diamantes Diavik situado a 300 kilómetros al noreste de Yellowknife, en los Territorios del Noroeste. La mina Diavik opera en uno de los entornos remotos y desafiantes del mundo: la tundra subártica de los territorios del noroeste de Canadá. Antes de la mina fue construida, cinco grupos aborígenes locales - en la primera nación Dogrib, la Yellowknives Dene First Nation, la Asociación Inuit Kitikmeot, los mestizos de la Alianza del Norte de esclavos y la Lutsel K'e Dene First Nation - entraron en acuerdos de participación con Diavik. La mayoría de los acuerdos se han formalizado.

La mina emplea a aproximadamente 1.100 personas, el 55% de los cuales viven en las comunidades del norte. Aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo es el norte de los aborígenes. Además de proporcionar empleo local, Diavik también proporciona beneficios comerciales locales. Hasta mediados de 2012, el gasto ascendió a \$ norte 3.8 mil millones. Por otra parte, más del 70% del gasto en construcción y las operaciones desde el año 2000 ha estado con las empresas del norte.

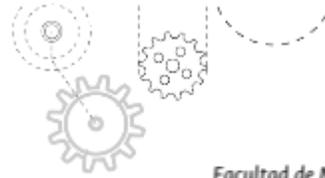
Las comunidades participan formalmente en el seguimiento y en calidad de asesor a través de la vigilancia del medio ambiente Consejo Asesor creado en virtud del Acuerdo Ambiental. La placa incluye representantes de los cinco grupos aborígenes vecinos, gobiernos y Diavik Diamond Mines Inc. Las comunidades también están involucrados a través de la Comunidades Diavik Consejo Asesor en virtud del Acuerdo de vigilancia socioeconómica y en





los comités de aplicación en virtud de sus Acuerdos de Participación.





3. REFERENCIAS

- (s.f.). Obtenido de Tasmanian Government: <https://www.legislation.tas.gov.au/>
- (s.f.). Obtenido de Government of South Australia: <http://energymining.sa.gov.au>
- (s.f.). Obtenido de Gobierno de Australia: <https://www.industry.gov.au/>
- (2012). (C. I. Metales, Productor) Obtenido de <https://www.icmm.com/en-gb/publications/mining-and-communities/community-development-toolkit>
- ALGA. (2018). Obtenido de <https://alga.asn.au/about-alga/>
- ANH. (2018). *Bateria de Indicadores para la debida diligencia en Derechos Humanos*. Obtenido de Bateria de indicadores para la debida diligencia en Derechos Humanos. En: <http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/Estrategia-social/Documents/Bater%c3%ada%20de%20indicadores%20para%20la%20debida%20diligencia%20en%20Derechos%20Humanos>.
- Astorga, E. C. (2017). *Evaluación de los conflictos socio-ambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el período 1998–2015. Informe Final para el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID) de*. Obtenido de Informe Final para el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID) de la Presidencia de la República: www.mma.gov.cl
- Auditoria Superior de la Federación. (2016). *Evaluación de la Política Minera*. Obtenido de Camara de Diputados del Congreso de la Unión: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1579_a.pdf
- Auditoria Superior de la Federación. (2019). *Evaluación de Política Minera*. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1579_a.pdf
- Australian Government. (s.f.). Obtenido de <https://www.australia.gov.au>
- Banco Interamericano de Desarrollo, Energía para el futuro. (s.f.). blogs.iadb.org.
- Barkin, M. E. (2013). La minería como factor de desarrollo en la Sierra Juárez de Oaxaca - Una valoración ética. *Problemas de Desarrollo*, 44 (172), 123-144.



- BID. (Octubre de 2018). *Extractive Sector and Civil Society: When the Work of Communities, Governments and Industries Leads to Development*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/extractive-sector-and-civil-society-when-work-communities-governments-and-industries-leads>
- Brereton, D. y Everingham, J. (2016). Obtenido de Instituto de Minerales Sostenibles: <https://smi.uq.edu.au/csr>
- CCB. (2019). *Esquema POT*. Obtenido de <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Gestion-Urbana/Ordenamiento-territorial/Plan-de-Ordenamiento-Territorial>
- CCMMSS. (2019). *Normatividad minera en Mexico: 15 razones urgentes para modificarla*. Obtenido de <https://www.ccmss.org.mx/la-normatividad-minera-en-mexico-15-razones-urgentes-para-modificarla/>
- Centro Internacional de Investigaciones (CIID). (2004). *Mejorando la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental*. Obtenido de https://www.eli.org/sites/default/files/eli-pubs/d14_08.pdf
- Centro para la Responsabilidad Social en Minería (CSRМ). (2018).
- Centro para la Responsabilidad Social en Minería. (2018).
- CEPAL. (s.f.).
- CEPAL - Eduardo Chaparro. (2 de Junio de 2002). *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www.movimientom4.org/wp-content/docs/leyes-mineras-latinoamerica-voIII.pdf>
- CEPAL. (2014). Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37106-buenas-practicas-que-favorezcan-mineria-sustentable-la-problematica-torno>
- CEPAL. (2019). *Observatorio de Planificación*. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-de-mexico>
- CIPPEC. (Septiembre de 2015). Obtenido de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1052.pdf>
- CIPPEC. (Septiembre de 2015). Obtenido de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1052.pdf>



CODELCO. (2014). *Estandares de medio ambiente y comunidades*. Obtenido de https://www.codelco.com/prontus_codelco/site/artic/20160609/asocfile/20160609115040/estandares_ambientales_y_comunitarios.pdf

CODELCO. (2014). *Gerencia de Medio Ambiente y Comunidad*. Obtenido de Norma Corporativa No. 39: <http://dmh-dpro.com/NCC%5CNCC-39.pdf>

CODELCO. (2016). *Política de Sustentabilidad*. Obtenido de https://www.codelco.com/prontus_codelco/site/artic/20160609/asocfile/20160609115040/politica_corp_sustentabilidad_2016.pdf

CODELCO. (2019). *Desarrollo Comunitario*. Obtenido de https://www.codelco.com/desarrollo-comunitario/prontus_codelco/2018-07-25/185321.html

Comisión Minera del Cobre. (2013). *Minería en Chile: Impacto en Regiones y Desafíos para su desarrollo*. Obtenido de www.cochilco.cl: https://www.cochilco.cl/Libros/Libro_Mineria_en_Chile_Impacto_en_Regiones_y_Desafios_para_su_Desarrollo.pdf

Comisión Nacional de Hidrocarburos. (2019). *Plan Anual de Trabajo 2019*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/445911/PAT_2019.pdf

Comisión Nacional Forestal. (2018). *Libro Blanco - Programa Nacional Forestal*. Obtenido de [http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/1/7625Programa%20Nacional%20Forestal%202014-2018\(PRONAFOR\).pdf](http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/1/7625Programa%20Nacional%20Forestal%202014-2018(PRONAFOR).pdf)

CONAFOR. (2013). *Mecanismos locales para pagos de servicios ambientales*. Obtenido de <https://www.conafor.gob.mx:8443/biblioteca/ver.aspx?articulo=571>

CONAFOR. (2018). *Gobierno de México*. Obtenido de <https://www.gob.mx/conafor>

Consejo Empresario Mendocino. (s.f.). Obtenido de CIPPEC: <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/1052.pdf>

Consejo Empresario Mendocino - CEM. (Septiembre de 2015). CIPPEC.

Consejo Minero. (Septiembre de 2019). *Cifras Actualizadas de la Minería. Agosto 2019. Chile*. Obtenido de <https://consejominero.cl/chile-pais-minero/cifras-actualizadas-de-la-mineria/>

Constitución Política 1992. (2017). Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>



- Constitución Política. (2017). Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
- Corporación Excelencia por la Justicia - ACM. (2018). *Análisis de la jurisprudencia relevante para el sector minero y propuestas para fortalecer la seguridad jurídica. 2018*. Obtenido de www.cej.org.co
- Corte Constitucional, Sentencia C-983 de 2010 (Corte Constitucional 01 de Diciembre de 2010).
- Cravioto, F. (2019). *La normatividad minera en México : Problemas y propuestas de modificación*. (CCMSS, Editor) Obtenido de https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/2019_02_Mineria-1-1.pdf
- CSRM. (s.f.). Obtenido de https://www.riotinto.com/documents/Rio_Tinto_Why_Agreements_Matter.pdf
- Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Revista de la Universidad Bolivariana Vol. 10 No. 30*, 45-75.
- DMP. (s.f.). Obtenido de <http://dmp.wa.gov.au/Minerals/Mining-Act-legislation-14805.aspx>
- ENAMI. (2014). *Instrumentos de Fomento a la Pequeña y Mediana Minería*. Obtenido de <https://www.enami.cl/api/descarga?f=/Shared%20Documents/instrumentos-de-fomento.pdf&f=/Shared%20Documents/instrumentos-de-fomento.pdf>
- ENAMI. (2016). *Política de Relación con las partes interesadas*. Obtenido de <https://www.enami.cl/PoliticaEstrategia>
- ENAMI. (2018). *Políticas de Seguridad y Sustentabilidad*. Obtenido de https://www.enami.cl/api/descarga?f=/Políticas/PoliticaSeguridadSustentabilidad_trazado.pdf
- ENAP. (2016). *Estrategia de Relacionamiento comunitario*. Obtenido de www.enal.cl
- Enfoque Derecho. (s.f.). Obtenido de <https://www.enfoquederecho.com/2019/08/06/nueva-ley-general-de-mineria-cambio-necesario-o-inoportuno/>
- Everingham, J. &. (2017).



FLORES UNZAGA, C. (2019).

FMI. (2017). *Perú: Declaración final de la misión del artículo IV de 2017*. Obtenido de <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/05/25/ms052617-peru-concluding-statement-of-the-2017-article-iv-mission>

FUENZALIDA, J. V. (s.f.).

Fuenzalida, J. V. (Octubre de 1999). *repositorio.cepal.org*.

FUNDAR. (2017). *Las actividades extractivas en México: Estado Actual Anuario 2016*.

FUNDAR. (2019). *Las actividades extractivas en México. Desafíos para la 4T*. Obtenido de Anuario 2018: https://extractivismo.fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Anuario_Extractivas_2018_WEB.pdf

Gob. Nacional. (2019). *Renovación del territorio*. Obtenido de www.renovacionterritoio.gov.co

Gobierno de México. (2019). *Minería*. Obtenido de <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/mineria>

Gobierno de México. (12 de Julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Government of Canada. (2019). *canada.ca*.

Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *grupodedialogo.gob.pe*.

ICMM - International Council on Mining & Metals. (Julio de 2012). Obtenido de <https://www.icmm.com/en-gb/publications/mining-and-communities/community-development-toolkit>

ICMM - International Council on Mining & Metals. (2019). Obtenido de <https://www.icmm.com/en-gb/society-and-the-economy/mining-and-communities/resettlement>

ICMM. (febrero de 2005).

ICMM International Council on Mining & Metals. (s.f.). Obtenido de <https://www.icmm.com/en-gb/case-studies/promoting-local-enterprise-development-in-peru>

ICMM International Council on Mining & Metals. (s.f.). Obtenido de <https://www.icmm.com/>



ICMM International Council on Mining & Metals. (s.f.). Obtenido de <https://www.icmm.com/>

Instituto Internacional para el medio ambiente y el desarrollo IIED. (2011). El Consejo Internacional de Minería y Metales: Desarrollo sostenible y minería. Vol. 63, iss 10.

International Mining for Development Center. (2019). *Guide to Australian Practice*. Obtenido de <https://www.im4dc.org/resources/australian-practice-guides/>

International Monetary Fund. (s.f.). *International Monetary Fund*. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/02/13/Australia-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46612>

Karoon Home. (2019). karoon.com.pe.

Lagos, G. E. (2002). *Minería, Minerales y Desarrollo sustentable en Chile*. Obtenido de <https://docplayer.es/14586008-Capitulo-6-mineria-minerales-y-desarrollo-sustentable-en-chile.html>

Legislación Nueva de Gales del Sur. (s.f.). Obtenido de <https://www.legislation.nsw.gov.au>

Ley de Hidrocarburos. (2014). Obtenido de Camara de Diputados de I Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf

Ley de Minería 1992. (2014).

LÓPEZ, R. (18 de marzo de 2019). México, el de mayor caída entre países productores de petróleo. *Milenio*. Obtenido de <https://expansion.mx/empresas/2019/08/07/pemex-cada-vez-aporta-menos-al-pib-de-mexico>

Min Minas y Energía. (2016). *Relacionamiento territorial para el sector minero energético*. Obtenido de <https://www.minenergia.gov.co/relacionamiento-territorial>

Min Minas y Energía. (2016). *Metodología de Dialogo Todos Cabemos*. Obtenido de www.minenergia.gov.co

Min. Minería y Banco Mundial. (2014). *Buenas prácticas para la construcción de beneficio mutuo*. Obtenido de http://www.minmineria.gob.cl/media/2014/05/Empresas_Mineras_y_Pueblos_Indigenas_en_Chile_2014.pdf



- Minas, M. d. (s.f.). Obtenido de sitio web del Ministerio de Energía y Minas :
<http://www.minem.gob.pe>
- MineHutte. (s.f.). Obtenido de <https://minehutte.com/es/jurisdiction/western-australia/>
- MinesCanada.ca. (Marzo de 2019). *minescanada.ca*.
- Ministerio de Energía y Minas. (s.f.). (V. d. Minas, Productor) Obtenido de
<http://www.minem.gob.pe>
- Ministerio de Energía y Minas. (s.f.). Obtenido de <http://www.minem.gob.pe> -
Ministerio de Energía y Minas – Plan Estratégico Institucional del
Viceministerio de Minas 2021
- Ministerio de Energía y Minas. (2019). Obtenido de <https://www.gob.pe/minem>
- Ministerio de Energía y Minas, Perú. (2016). *minem.gob.pe*. Obtenido de Dirección
General de Hidrocarburos, resumen ejecutivo.
- Ministerio de Minas y Energía. (2015). *Protocolo para comunicación de proyectos
Mineros*. Obtenido de
[https://biblioteca.minminas.gov.co/pdf/ProtocoloComunicacionesMineras.
pdf](https://biblioteca.minminas.gov.co/pdf/ProtocoloComunicacionesMineras.pdf)
- Ministerio de Minas y Energía. (2017). *Estrategia de Relacionamento Territorial del
Sectro Minero Energético "Todos Cabemos" - Un mecanismo de
participación ciudadana*. Obtenido de www.minenergia.gov.co
- Ministerio de Minas y Energía. (2018). *Lineamientos de Ordenamiento Territorial
para el Sectro Minero energético*. Obtenido de
[https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/23998873/060718_linea_
ordena_territorial.pdf/cbf00ba9-b709-44c1-bda4-70a537a8c62e](https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/23998873/060718_linea_ordena_territorial.pdf/cbf00ba9-b709-44c1-bda4-70a537a8c62e)
- Ministerio de Minería. (2011). *Manual Informativo sobre minería en Chile*. Obtenido
de [https://docplayer.es/12460310-Una-guia-para-las-comunidades-y-la-
industria.html](https://docplayer.es/12460310-Una-guia-para-las-comunidades-y-la-industria.html)
- Ministerio de Minería. (2019). www.minmineria.gov.cl.
- Ministerio del Medio Ambiente de Chile . (2018). *La Vía Medioambiental desafíos y
poryecciones para un Chile Futuro*. Obtenido de [https://mma.gob.cl/wp-
content/uploads/2018/03/MMA11mar.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/MMA11mar.pdf)
- Narrea, O. (2018). *cies.org.pe*. Obtenido de Agenda 2030 La minería como motor
de desarrollo económico para el cumplimiento de los Objetivos de
Desarrollo Sostenible 8, 9, 12 y 17.



- OCDE. (s.f.). Obtenido de <https://www.oecd.org/australia/>
- Oro Información. (s.f.). Obtenido de <https://oroinformacion.com/el-sector-minero-australiano-aumenta-su-inversion-en-exploracion-de-nuevos-yacimientos/>
- Osineergmin, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. (s.f.). osineergmin.gob.pe.
- PARLIAMENT of AUSTRALIA. (s.f.). Obtenido de https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets
- Peláez, J. P. (2015). Legislación Minera y Derecho Humanos: el derecho en la Encrucijada. *El Cotidiano* (194), 107-120.
- PEMEX. (2018). *Informe de sustentabilidad 2017*. Obtenido de https://www.pemex.com/etica-e-integridad/sustentable/informes/Documents/inf_sustentabilidad_2017_esp.pdf
- PEMEX. (2019). *Inversión Social*. Obtenido de https://www.pemex.com/etica-e-integridad/social/inversion_social/Paginas/default.aspx
- PEMEX. (2019). *Línea de Negocios*. Obtenido de <https://www.pemex.com/nuestro-negocio/Paginas/default.aspx>
- PEMEX. (2019). *Responsabilidad Social Empresarial*. Obtenido de <https://www.pemex.com/etica-e-integridad/social/Paginas/default.aspx>
- Plataforma digital única del Estado Peruano. (s.f.). www.gob.pe.
- PODS, Perú por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (s.f.). pods.pe.
- Practical law. (s.f.). *Aborígenes en Canadá*. Obtenido de uk.practicallaw.thomsonreuters.com
- ProInversión. (s.f.). Obtenido de <https://www.obrasporimpuestos.pe/>
- Rio Tinto . (2016). Obtenido de https://www.riotinto.com/documents/Rio_Tinto_Why_Agreements_Matter.pdf
- Ritter, D. (2012). *Participación indígena en los beneficios de del desarrollo de recursos: la experiencia australiana de títulos nativos*. Obtenido de <https://pubs.iied.org/pdfs/G03473.pdf>
- Secretaría de Economía. (2017). *Guías Estándares para Empresas Proveedoras de Hidrocarburos*. Obtenido de



file:///Users/User/Downloads/SE_GuiadeEstandaresTecnicos_Hidrocarburos_2017.pdf

Secretaría de Economía. (2018). *IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS PARA EL FOMENTO INDUSTRIAL DE CADENAS PRODUCTIVAS LOCALES EN LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS*. Obtenido de Informe de avances al Congreso de la Unión:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343134/Informe_Congreso_2018_Hidrocarburos.pdf

SERNAGOMIN. (s.f.). www.sernageomin.cl.

Sociedad Peruana de Hidrocarburos. (s.f.). sphidrocarburos.com.

Subsecretaría de Minería. (2018). *Manual del Inversionista en el Sector Minero Mexicano*. Obtenido de
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/385468/MANUAL_DEL_INVERSIONISTA.pdf

Sustainable Minerals Institute. (s.f.). Obtenido de <https://smi.uq.edu.au/csr>

Tetreault, D. (2016). *Megaminería en México: Un camino hacia el desarrollo local? Estudios Críticos de Desarrollo, IV*.

The University of Queensland - Sustainable Minerals Institute. (2018). Obtenido de <https://www.uq.edu.au>

Thomson Reuters. (s.f.). Obtenido de
[https://anzlaw.thomsonreuters.com/Search/Home.html?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&bhcp=1](https://anzlaw.thomsonreuters.com/Search/Home.html?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&bhcp=1)

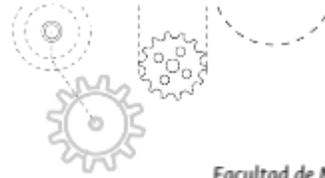
Thomson Reuters . (s.f.). Obtenido de
[https://anzlaw.thomsonreuters.com/Search/Home.html?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&bhcp=1](https://anzlaw.thomsonreuters.com/Search/Home.html?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&bhcp=1)

Transforma. (2019). *Cluster de Antofagasta*. Obtenido de
<http://www.chiletransforma.agenciabigblue.com/2017/08/12/cluster-minero-de-antofagasta/>

Transforma, Economía productiva y diversificada. (2019). *Programas Estratégicos de Especialización Inteligente*. Obtenido de
<http://www.chiletransforma.agenciabigblue.com/sector-mineria/>

UN. (1987). *El desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*. Obtenido de Comisión





Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común" :
<https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

UNZAGA, C. F. (2019).

UPME. (2019). *Guía Departamental para la incorporación de la dimensión minero energética en los planes de ordenamiento territorial*. Obtenido de https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Guia_upme-sme_en_pod.pdf

UPME. (2019). *Guías para la Incorporación de la dimensión minero energética en los planes de ordenamiento territorial*. Obtenido de <https://www1.upme.gov.co/simco/Paginas/Caja-de-Herramientas-UPME-ordenamiento.aspx>

