



Con el apoyo de:



# Una aproximación al diálogo Social en el contexto minero Colombiano<sup>1</sup>

## Informe final de investigación

**Bogotá, Colombia, 2015**

Angela Pinilla Urzola, PhD  
INVESTIGADOR  
PRINCIPAL

### INVESTIGADORESS

Silvia Pabón

Usdín Martínez  
Juan Pablo Conto  
Tomás Concha  
Luis Miguel Tellez  
Camila Quintana  
Carolina Neu

<sup>1</sup> Esta investigación fué financiada con recursos de la Embajada de Canadá con sede en Colombia -Las opiniones expresadas en este informe no comprometen al gobierno de Canadá-, la Universidad de Los Andes- Colombia; y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)

# Tabla de Contenido

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Diálogo social y construcción de paz en el contexto minero</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Metodología de investigación</b>	<b>7</b>
3.1	<i>Selección de las regiones de trabajo de campo</i>	8
3.2	<i>Tipo de información obtenida</i>	9
3.3	<i>Municipios en los que se trabajó</i>	10
3.3.1	Dinámica demográfica	10
3.3.2	Ingresos corrientes	11
3.3.3	Tasa de pobreza y protestas sociales en contra de la minería	12
<b>4</b>	<b>El diálogo social y la creación de valor para las partes interesadas</b>	<b>13</b>
4.1	<i>Como se entiende el Diálogo Social</i>	13
4.1.1	Las entidades públicas	13
4.1.2	Las Organizaciones No Gubernamentales - ONG	14
4.1.3	Las Organizaciones Privadas	16
4.1.4	Comunidad	16
4.2	<i>Retos de la implementación del diálogo social</i>	17
4.2.1	Los organismos gubernamentales	17
4.2.2	Las Organizaciones no gubernamentales - ONG	18
4.2.3	Las empresas privadas	19
4.2.4	Las Comunidades	20
4.3	<i>Percepción del diálogo social en las Regiones</i>	21
4.4	<i>Tipologías del Diálogo Social</i>	24
4.4.1	Concertación colectiva	24
4.4.2	Consulta Popular	24
4.4.3	Consulta Previa	25
4.4.4	Participación comunitaria	25
4.4.5	Mecanismos legales de reclamación	25
4.4.6	Mesas de diálogo	26
4.4.7	Mecanismos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE)	26
4.4.8	Talleres de información	26
4.4.9	Espacios de trabajo conjunto	27
4.4.10	Vías de hecho y protestas	27
<b>5</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>Referencias</b>	<b>30</b>

# Una aproximación al diálogo Social en el contexto minero colombiano

Ángela Pinilla- Urzola

Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo – CIDER.

Universidad de Los Andes

## Resumen

*Objeto:* encontrar las formas de concebir el *diálogo social* en cinco territorios mineros de Colombia por los actores que tienen intereses en la actividad minera y en sus efectos. *Metodología:* es un estudio de tipo cualitativo el que se empleó un trabajo documental, entrevistas y grupos focales. *Resultados:* El *diálogo social* es una noción que se comprende de diferentes maneras por los actores en los órdenes nacional y territorial, según los intereses que animan a estos actores y sus posibilidades de participación en las instancias que corresponden a cada nivel del diálogo. *Conclusiones:* es preciso incluir el *diálogo social* como un componente clave para la licencia social minera, con el propósito de que esta actividad sea concertada, legítima e incluyente.

**Palabras clave:** licencia social, *diálogo social*, sector minero, concertación, participación comunitaria.

## 1 Introducción

La Licencia Social como eje para la gobernanza y la responsabilidad social en el territorio es una propuesta realizada por el CIDER (2014) en el documento *Insumos para el Plan Nacional de Ordenamiento Minero* y para la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). Este documento

propone la licencia social como la aprobación de la actividad minera en el territorio para las comunidades que habitan las regiones mineras del país.

Esta licencia puede ser también un instrumento jurídico–administrativo, pues, en el Perú, por ejemplo, ha sido reglamentada en el marco de la actividad minera. El término *Licencia social* nace en la industria minero–energética, y ha sido estudiado por varios autores con el propósito de que la actividad minera sea aceptada por la comunidad.

La Licencia social está basada en la rendición de cuentas y la transparencia de la industria hacia las comunidades en las que realiza la actividad minera. Un componente central de la Licencia Social, es el *diálogo social*, sobre el cual no hay estudios previos que lo analicen, en el marco de la actividad minera en Colombia. Por este motivo, se propone esta investigación con el fin de entender cómo se construye el *diálogo social* en el sector minero en un territorio.

Para realizar la investigación se visitaron cinco regiones mineras del país, Antioquía, Cesar, Guajira, Tolima y Chocó y se entrevistaron cerca de 70 personas. Este artículo intenta mostrar cómo se entiende el concepto de *diálogo social* en el país y en las regiones y según varias entidades públicas, privadas, de la sociedad civil y de las personas que habitan el territorio.

El artículo se divide en seis acápites. El primero analiza las escuelas de pensamiento que estudian el diálogo en relación con el sector minero. El segundo presenta una descripción de la metodología de investigación. El tercero describe las regiones en las que se realiza el trabajo de campo. El cuarto presenta el análisis de los puntos de vista y las visiones de los actores que están relacionados con el *diálogo social*, para abordar la forma como se entiende el tema y los retos relacionados con él. El quinto identifica algunas tipologías de casos de *diálogo social* en el país. Y el sexto hace unas recomendaciones sobre el *diálogo social* y su evaluación sobre la implementación actual del concepto por las entidades gubernamentales pertinentes.

## 2 Diálogo social y construcción de paz en el contexto minero

Actualmente, los debates académicos sugieren que hay diferentes puntos de vista sobre la comprensión del significado del diálogo social en torno a la minería. El debate se aparta de la noción previa de entender el diálogo como un ejercicio de relaciones públicas o de construcción de reputación (Kemp, Bond, Owen, & Gotzmann, 2011), y se entiende como capacidad preventiva y transformativa del conflicto (Lederach J., 2003). En este sentido, hay dos posiciones divergentes: por una parte, Kemp, Owen, Gotzmann, y Bond (2011) entienden el diálogo como el contexto en el que hay un co-desarrollo de conocimientos, e intercambio de historias y experiencias, y cuya finalidad es construir un entendimiento mutuo entre las personas que participan en él, y que va más allá de cumplir con los objetivos de un proyecto de minería.

Ormachea, Caravedo, Moreno y Bedoya (2014) hacen un aporte a esta perspectiva, al entender el diálogo asociado al contexto social, como un mecanismo para prevenir y transformar conflictos. Para estos autores, el diálogo es “el ámbito social” en el que las sociedades locales construyen consensos, producen conocimientos y tienen una influencia en la política pública en relación con las cuestiones socioeconómicas y ambientales que provocan conflictos críticos y dinámicas sociales destructivas. En este contexto, el diálogo tiene el potencial de catalizar el desarrollo del capital social entre las sociedades locales, el sector privado y las autoridades gubernamentales (Kemp et al., 2011; Ormachea et al., 2014).

Por otra parte, Arbeláez-Ruiz y Franks (2014) utilizan el término “diálogo” para referirse a los procesos entre las comunidades, los gobiernos y los proponentes de los proyectos mineros para crear consensos sobre las oportunidades y gestionar los riesgos asociados a la actividad minera. En este sentido, el diálogo es un vehículo para obtener la viabilidad de los proyectos mineros, y su propósito es lograr el apoyo de las comunidades (p.111). En la misma línea, otros espacios de diálogo se llevan a

cabo para crear confianza entre las ONG críticas de los proyectos mineros, y los sectores mineros, con el fin de construir rutas de acción que minimicen los riesgos y se reduzcan, prevengan y reconstruyan los daños (Avina, 2011).

Así mismo, Cornejo, N, Kells, C, Ortiz de Zuñiga, T, Roen, S, & Thompson, B, (2010) piensan que el *diálogo social* en el entorno minero se compone de procesos de participación de múltiples actores interesados, liderados por el sector privado, que hacen parte de sus estrategias de responsabilidad social. La finalidad de este diálogo es obtener una Licencia Social para operar, mientras que las comunidades locales reclaman un espacio en el que puedan elevar sus voces. En este espacio, los sindicatos, las autoridades nacionales y locales y los grupos de la sociedad organizada tienen responsabilidades y necesidades específicas.

Y es justamente en los sindicatos donde nace el término “diálogo social”. Allí, se refiere a los procesos de diálogo bipartita, cuando se realiza entre los empleados y los trabajadores, tripartita cuando se realiza entre los empleados, los trabajadores y el gobierno y tripartita plus cuando se da entre empleados, trabajadores, gobierno y la sociedad para lograr la paz social (Ishikawa, 2004)

En el contexto de la minería, este tipo de diálogo es crucial. Los trabajadores tienen voz frente a las empresas mineras y tienen el potencial de proponer un diálogo con las comunidades locales y las autoridades locales. El diálogo social también es utilizado por organizaciones intergubernamentales para describir los procesos mediante los cuales los grupos sociales en confrontación directa con respecto a temas específicos logra el consenso para superar los intereses individuales y la promoción del bien común (Piazze & Flaño, 2005), al tiempo que proporciona una entrada a la política pública.

Estos tipos de modelos con protocolos de aplicación en los niveles nacional, regional y local, con impacto en la política pública, son centrales para el sector minero, teniendo en cuenta que los conflictos sobre la minería motivan enfrentamientos directos entre los actores del territorio y del país (Bavinck, Pellegrini, & Mostert, 2014). En Brasil, por ejemplo, el gobierno y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han avanzado diálogos sobre la industria extractiva en el marco del desarrollo sostenible, con el objetivo de que se hagan propuestas y recomendaciones para erradicar la pobreza y

promover el desarrollo sostenible En estos diálogos, están presentes representantes del gobierno, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y la academia (Government of Brazil; United Nations Development Programme, 2014)

En la construcción de paz, el *diálogo social* respecto a la minería y la búsqueda de consensos regionales y locales son decisivos para la transformación de los conflictos que suscita la actividad. Paffenholz (2010), Donais (2012) y Lederach J (1997) hacen hincapié en que la participación social y la apropiación local con un enfoque de construcción de paz que parte de la base de la sociedad. Estos son elementos para la consolidación de la paz. Por el contrario, las respuestas reactivas a los conflictos no son suficientes para transformar las dinámicas sociopolíticas, que originan, agravan o perpetúan los conflictos (Galtung, 1969; Lederach J. , 2003).

Al respecto, hay paradojas en el territorio, como sucede con las disputas territoriales por ejercer una actividad económica determinada, lo cual desencadena nuevos conflictos y prolonga conflictos antiguos respecto a la minería (Garay, 2013; Kemp, Bond, Owen, & Gotzmann, 2011). Por consiguiente, el *diálogo social*, como una intervención para la transformación de los conflictos y la construcción de la paz, está obligado a centrarse en la construcción de interacciones directas, equitativas, justas y comunicativas entre las personas, en un proceso amplio de transformación para lograr relaciones sociales justas (Lederach J. , 2003) . Por otra parte, la transformación de conflictos y la consolidación de la paz implican un cambio cualitativo de transformación de la sociedad (Mitchell, 2002).

### **3 Metodología de investigación**

Para la realización de este trabajo, se utilizó la metodología cualitativa (Maxwell, Creswell, & Stringer, 2009). La metodología cualitativa es el más apropiada para entender cómo y por qué ocurre un fenómeno. Se selecciona esta metodología de investigación, puesto que el objetivo de este trabajo es establecer cómo se entiende el *diálogo social* en relación con el sector minero y cómo puede crear valor para las partes interesadas. La información recolectada a través del método de investigación, entrevistas semi–estructuradas, en las regiones mineras seleccionadas permite entender el contexto en el que las

personas expresan sus puntos de vista y sus percepciones. El análisis de esta información recolectada en entrevistas permite comprender las dinámicas socioeconómicas y de conflicto en relación con la problemática minera en los cinco municipios mineros seleccionados.

### 3.1 Selección de las regiones de trabajo de campo

Las regiones y los municipios mineros de esta investigación fueron seleccionados siguiendo la metodología de muestreo no probabilístico, o muestreo con propósito. Este tipo de muestreo se basa en la escogencia de los actores con base en el conocimiento que se tiene de la población y de las personas más representativas para alcanzar el objetivo de la investigación. Por esta razón, la escogencia de las regiones y los municipios se realizó con base en las indicaciones de funcionarios de la Unidad de Planeación Minero–Energética – UPME–, quienes informaron que los municipios seleccionados tenían problemas críticos respecto al *diálogo social* en relación con el sector minero, pues habían protagonizado protestas sociales contra enclaves mineros. El trabajo de campo de la presente investigación se realizó en cinco municipios de las regiones mineras de Antioquia, Cesar, Choco, Tolima, y Guajira (Tabla 1).

**Tabla 1. Municipios del trabajo de campo**

Región,	Municipio,
Antioquia	Remedios
Cesar	La Jagua de Ibirico
Choco	Quibdó
Tolima	Piedras y Cajamarca
Guajira	Barrancas

Fuente: Elaboración del Autor, 2015

Los municipios se caracterizaron tomando en cuenta las siguientes dimensiones: la dinámica demográfica, el recaudo en el tiempo de los ingresos corrientes por habitante, la tasa de pobreza y las manifestaciones públicas en contra de la minería. Los datos utilizados para realizar el análisis provienen de tres bases de datos: el censo de 2005 realizado por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE, 2005), las ejecuciones presupuestales de los municipios en Colombia realizadas por el Departamento

Nacional de Planeación –DNP– y la información sobre luchas sociales en Colombia del Centro de Investigación y Educación Popular –CINEP–. El método de (Cooley & Prescott, 1995) análisis de datos usado en este trabajo es el de hechos estilizados (Cooley & Prescott, 1995) o estadística descriptiva. Por medio de la estadística descriptiva, se recolectan, ordenan, analizan y representan los datos con el objetivo de describir sus características. El objetivo de éste tipo de análisis es observar la dispersión o agregación de los datos en torno a un valor central.

### **3.2 Tipo de información obtenida**

La información de la presente investigación se obtuvo por medio de varios métodos. Primero, se identificaron las personas del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Trabajo y la Asociación Nacional de Industriales, que tienen conocimiento sobre el tema social, el diálogo social y los conflictos en los municipios mineros y se realizó una serie de entrevistas no estructuradas. Con base en estas entrevistas, se determinaron las regiones y los municipios en los que se iba a trabajar y los principales temas sobre los que se estructuraron las preguntas de la investigación. Segundo, en las cinco regiones mineras y en Bogotá, se realizaron cerca de 70 entrevistas semi-estructuradas. Las organizaciones entrevistadas para esta investigación se clasifican como: (1) Organizaciones del Gobierno central. (2) Organizaciones del Gobierno regional. (3) Organizaciones de Gobierno local. (4) Organizaciones No Gubernamentales trabajando con diversas temáticas, como derechos humanos, medio ambiente, construcción de paz, conflicto y desarrollo social. (5) Individuos de las comunidades, campesinos, pobladores, mujeres, indígenas, afro descendientes, y jóvenes. (6) Sindicalistas. (7) Grandes Empresas mineras. (8) Pequeños mineros. (9) Mineros artesanales.

Por manejo y confidencialidad de datos de los entrevistados, no se señalan en este informe las organizaciones o las personas que participaron en el estudio. El tipo de entrevista con este grupo de personas fue de tipo semi-estructurada. Los entrevistados se seleccionaron por medio del muestreo del tipo “bola de nieve” en los que unas personas conducen a otras y estas a otros hasta tener un número de entrevistados que sature la información. Luego, se realizó un grupo focal seleccionado de manera aleatoria de personas con conocimiento sobre el diálogo social y la minería y a las que les corresponde el desarrollo de políticas e intervenciones en el área. Por último, para el análisis de los relatos y opiniones se usa el método de análisis de contenido. La codificación de las entrevistas se realizó

mediante el software de análisis de datos cualitativo Nvivo. El análisis se realizó sobre 30 entrevistas seleccionadas entre las 70 realizadas.

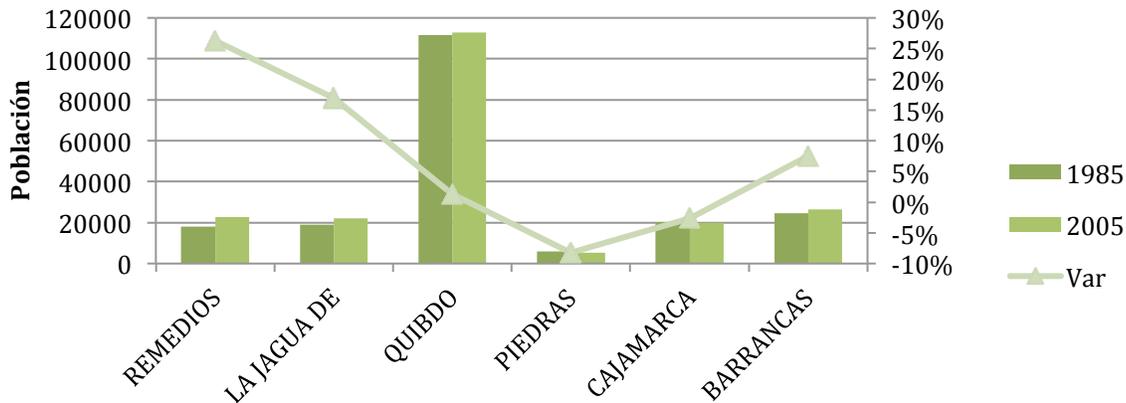
### 3.3 Municipios en los que se trabajó

Los municipios se caracterizaron según las siguientes dimensiones: la dinámica demográfica, el recaudo en el tiempo de los ingresos corrientes por habitante, la tasa de pobreza y las manifestaciones públicas en contra de la minería.

#### 3.3.1 Dinámica demográfica

La Gráfica 1 indica el cambio demográfico en los municipios, entre los años 1985 y 2005. No hay datos de Censo realizado entre 2005 y 2014. Entre 1985 y 2005, la mayoría de los municipios visitados experimentaron un crecimiento en su número de habitantes (DANE, 2005). Durante estos 20 años, los municipios de Piedras y Cajamarca en el Tolima presentaron una disminución en su población. El municipio de Remedios en Antioquia presentó un crecimiento demográfico del 26%. Este crecimiento posiblemente se deba a la migración de personas dedicadas a la actividad minera.

Gráfica 1. Cambio demográfico entre 1985 y 2005

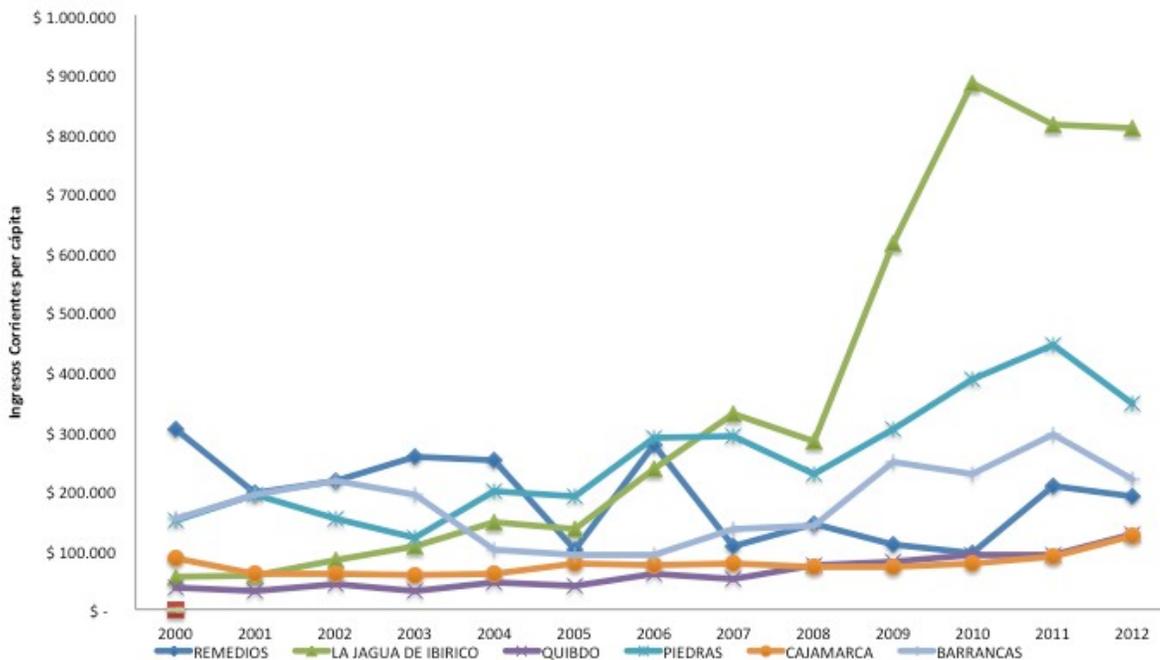


Fuente: Elaboración del autor con base en datos del DANE (2005)

### 3.3.2 Ingresos corrientes

La Gráfica 2 muestra la evolución de los ingresos corrientes per cápita en los municipios, entre 2000 y 2012. El mayor incremento en ingresos corrientes lo registra el municipio de La Jagua de Ibirico (1373%), seguido por Quibdó (242%), Piedras (132%), Barrancas (45%), y Cajamarca (43%). Remedios, en Antioquia, es el único municipio que muestra una disminución, de 37%, en su recaudo de ingresos corrientes por habitante. Este hecho puede ser explicado por el incremento de la minería ilegal en la región después de 2008, cuando el precio internacional del oro se elevó. En Remedios se detectaron cerca de 4.500 mineros ilegales a través de un censo realizado en la zona, por la compañía canadiense *Gran Colombia Gold*, quien compró el pasivo laboral y pensional de la empresa *Frontier Gold Mines*, que laboraba en esa región. También se puede encontrar una explicación en una cultura de la ilegalidad (Ibañez & Laverde, 2014)

**Gráfico 2: Evolución de los ingresos corrientes per cápita**

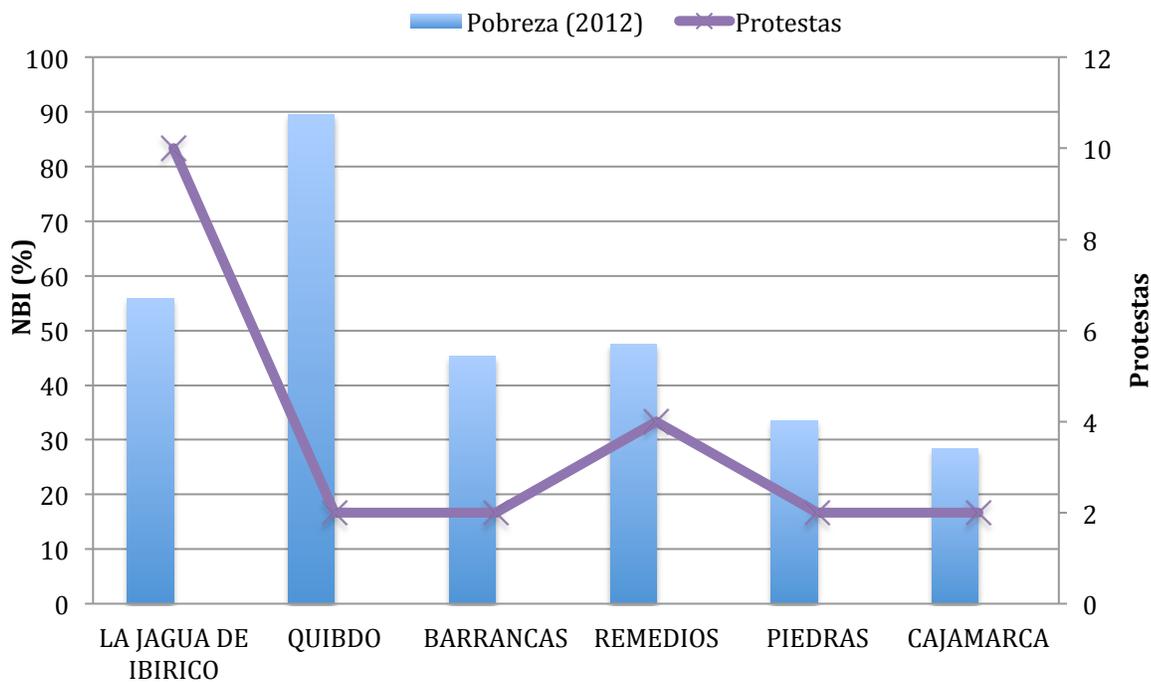


Fuente: Elaboración del autor con base en datos del DANE (2005)

### 3.3.3 Tasa de pobreza y protestas sociales en contra de la minería

La Gráfica 3 muestra la relación entre la tasa de pobreza y el número de protestas sociales en los municipios en 2012. Todos los municipios tienen una mayor tasa de pobreza que la media nacional que se encuentra en el 27%. La Jagua de Ibirico es el municipio donde se dio el número más elevado de protestas –10 eventos–, y Quibdó es el municipio que presenta la tasa de pobreza más elevada –90%–. La tasa más baja de pobreza es la del municipio de Cajamarca –28%–. Además, hay una correlación positiva –22%– entre la minería informal e ilegal en los municipio de estudio y el número de las protestas o luchas sociales en contra de la minería. Sin embargo, esto no demuestra ningún tipo de causalidad.

Gráfica 3. Tasa de pobreza y protestas



Fuente: Elaboración del autor con base en datos del CINEP (2014) y DANE (2014)

El análisis estadístico indica que todos los municipios seleccionados para realizar el trabajo de campo tienen una mayor tasa de pobreza que la media nacional. El nivel de pobreza está correlacionado con el número de protestas en los municipios en un 22%. El municipio de Remedios en Antioquia presenta una disminución en su recaudo de ingresos corrientes por habitante, posiblemente debido a la minería informal e ilegal mientras que en el resto de municipios crece el recaudo per cápita. El crecimiento más elevado en el recaudo de ingresos corrientes por habitante es del municipio La Jagua de Ibirico. Este también es el municipio en el que han ocurrido más protestas, incremento originado a partir del 2008, cuando se presenta un aumento en el precio de los minerales a nivel mundial. Finalmente, el análisis del cambio demográfico indica que solo en el municipio de Piedras en el Tolima ha habido una disminución de la población. Estos resultados están en línea con los problemas identificados en las entrevistas preliminares con funcionarios del Ministerio de Minas realizadas para la selección de los municipios en el trabajo de campo con la metodología de muestreo con propósito.

## **4 El *diálogo social* y la creación de valor para las partes interesadas**

### **4.1 Como se entiende el Diálogo Social**

El *diálogo social* se entiende desde las diferentes perspectivas de los organismos públicos, la sociedad y el sector minero, en los que se observan perspectivas diferentes.

#### **4.1.1 Las entidades públicas**

En las organizaciones del gobierno central, el *diálogo social* se percibe como un instrumento de relacionamiento del gobierno con las comunidades, que permite el intercambio de información y expectativas. También se entiende como un proceso cuyo resultado permite el análisis de una situación que aborda problemas sociales – condiciones de trabajo informal, contaminación ambiental, por ejemplo- en el territorio local minero. Una tercera perspectiva asume el *diálogo social* como una

herramienta de negociación entre instituciones del gobierno nacional y las comunidades locales sobre la actividad minera para establecer acuerdos y construir objetivos comunes entre las partes con respecto al diseño de la política pública para el sector minero y discutir sobre los incentivos para legitimar la actividad minera en el territorio.

Adicionalmente, el *diálogo social* se concibe como una herramienta con la que se producen soluciones alternativas a un conflicto violento o no violento que se presente en el territorio. Hay organizaciones del gobierno nacional que identifican el *diálogo social* como la comunicación fluida entre actores del territorio con perspectivas disímiles. No obstante, una entidad del gobierno nacional ve al *diálogo social* desde una perspectiva muy diferente, puesto que para ellos la responsabilidad de la gestión de dichos espacios se debe hacer por el sector privado, con el fin de socializar el desarrollo de proyectos mineros con los grupos de interés de las empresas.

Las entidades públicas regionales y locales identifican el *diálogo social* con espacios convocados en el territorio local para abrir una comunicación directa con las comunidades, donde se proporciona información útil para las partes. El *diálogo social*, para estos organismos ofrece una retroalimentación directa sobre las perspectivas de las comunidades sobre el desarrollo de los proyectos mineros, o se identifica con una forma de resolver conflictos con las comunidades.

Las organizaciones gubernamentales locales tienen una perspectiva diferente sobre el diálogo social, pues, para ellas, se trata de espacios de participación y de inclusión social, llevados a cabo en una relación de tipo horizontal entre las comunidades, las organizaciones gubernamentales y los grandes temas, que no se limita a la problemática minera- de informalidad, por ejemplo- sino que incluye los asuntos laborales de los trabajadores y otros problemas que afectan a las comunidades – como el desempleo-, o sobre la conservación de los recursos naturales – agua, por ejemplo- y la gestión del territorio regional y local. Como lo indica un entrevistado: “ayudan a tener una mirada integral del territorio”.

#### **4.1.2 Las Organizaciones No Gubernamentales - ONG**

Las ONG que trabajan por la conservación del medio ambiente entienden el *diálogo social* como un espacio de interlocución horizontal, en condiciones de igualdad y respeto, en el que los actores de la

sociedad, entre los que se encuentran el Gobierno, las empresas mineras grandes, medianas y pequeñas, los mineros artesanales y las comunidades se encuentran con el fin de construir una política pública para el sector minero desde la perspectiva local y teniendo en cuenta los intereses locales. Como lo indica una ONG, son “espacios para llegar a acuerdos sobre el futuro de los territorios”. Para este tipo de organizaciones, la participación de “actores de base” es importante para la definición de una agenda pública con acciones concretas hacia futuro. Estas ONG consideran que estos espacios se desarrollan entre varios actores sociales con diferentes intereses y puntos de vista, con la voluntad de resolver problemas sobre la temática minera, relacionados con las condiciones de trabajo de los trabajadores, la contaminación ambiental y la destrucción del recurso natural hídrico y los altos niveles de inseguridad y criminalidad en las zonas mineras.

De igual manera, las ONG que trabajan con temas de resolución de conflictos, derechos humanos y construcción de paz están de acuerdo con las ONG ambientales en que el *diálogo social*, se relaciona con escenarios e interacciones en los que se construye una agenda pública sobre el tema minero, y algunas de ellas sugieren que son los espacios ideales para resolver los conflictos que se dan en las comunidades.

Por otra parte, las ONG que se dedican a trabajar temas sociales coinciden con los anteriores tipos de ONG en la percepción del *diálogo social*, pero difieren de estas en que lo observan como un proceso que origina una transformación de un problema social o ambiental relacionado con la minería. Un caso aparte es el de una de estas organizaciones que trabaja mesas de *diálogo social* en torno a la minería, y lo ha pensado en función de la construcción de una narrativa sobre el tema minero respecto al manejo del riesgo- lenguaje que utilizan las grandes empresas mineras también.

Para las ONG internacionales, el *diálogo social* se trata más bien de “conversaciones entre las empresas mineras, grandes, medianas, pequeñas y los mineros artesanales y las comunidades y el gobierno”, sin trascendencia.

Por último, las ONG con enfoque empresarial, perciben el *diálogo social* como la relación de las partes interesadas y la empresa, en el manejo de los proyectos mineros, para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

#### 4.1.3 Las Organizaciones Privadas

En este grupo de organizaciones, se observa un consenso sobre lo que se entiende por *diálogo social*. Las grandes empresas del sector privado perciben el *diálogo social* como “el elemento indispensable para operar en una región minera pues es fundamental para ejecutar exitosamente el ciclo minero” a largo plazo. Por eso, para ellas, es el mecanismo necesario para acercarse a las comunidades y para entender sus necesidades. Es el espacio en el que conversan las empresas privadas con sus partes interesadas sobre temas como el relacionamiento con las comunidades, el trabajo decente, los derechos humanos, ambientales y sociales, entre otros.

Por su parte, la pequeña y mediana minería percibe el *diálogo social* como un espacio necesario para la búsqueda de mejores condiciones de vida –en términos económicos, primordialmente– y de legitimización de la actividad minera, y la exploración de alternativas a los problemas y conflictos que ellas viven, con grandes empresas mineras, por ejemplo, en el territorio minero.

Las asociaciones de pequeños mineros lo entienden como la instancia en que todos los actores de la sociedad conciertan políticas públicas en torno a la problemática minera. Una asociación de pequeños mineros asocia el *diálogo social* con la construcción de paz. Por último, una empresa de consultoría especializada en el área de manejo con comunidades percibe el *diálogo social* como “la comunicación bidireccional de igual a igual, y con respeto, lograda para la búsqueda de alternativas conjuntas con el fin de desarrollar un propósito común”.

#### 4.1.4 Comunidad

Las comunidades de trabajadores y campesinos perciben el *diálogo social* desde varias perspectivas. Para los trabajadores, el *diálogo social* es el mecanismo para resolver conflictos y para construir alternativas a los problemas sociales que aquejan a trabajadores y a la comunidad, en términos de desempleo y del irrespeto a su derecho fundamental de participación ciudadana.

Los sindicatos locales lo definen como “la capacidad de generar condiciones dignas [de trabajo] a pueblos y trabajadores”. En las comunidades locales, se observan dos perspectivas. Para unos, es el espacio donde se da la participación de toda la comunidad que habita un territorio –incluyendo grupos al margen de la ley e insurgencia– para solucionar un conflicto o problema relacionado con la actividad minera. En general, para las comunidades, el *diálogo social* significa participación de la gente por la gente. Por otra parte, hay comunidades que piensan en términos negativos, pues ven el *diálogo social* como los “espacios donde las grandes empresas mineras reúnen a la gente para imponer su palabra”.

## **4.2 Retos de la implementación del *diálogo social***

Los desafíos para implementar el *diálogo social* a nivel territorial son varios y diferentes, de acuerdo con las perspectivas de las organizaciones gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado.

### **4.2.1 Lo organismos gubernamentales**

Los organismos gubernamentales del orden nacional consideran que el principal reto para realizar el *diálogo social* en el territorio se relaciona con los mitos y creencias negativas sobre la actividad minera. Para ellos, estos mitos han ocasionado que en algunos territorios se haya incubado una cultura anti–minera, como es el caso de el Tolima. Estas organizaciones señalan que hay autoridades territoriales que promueven esta imagen negativa hacia la actividad minera, lo que dificulta la legitimidad del *diálogo social*.

De igual manera, se argumenta que la legitimidad del *diálogo social* se ve afectada por la fuerte desconfianza hacia la institucionalidad minera, en todo el territorio nacional. La desconfianza surge porque hay comunidades que han tenido experiencias negativas con respecto al manejo por organizaciones del gobierno de los problemas sociales y ambientales alrededor de la minería, caso de la Guajira, y el Tolima, por ejemplo. Así mismo, en algunos territorios hay grupos con posiciones radicales en contra de la minería que usan las vías de hecho para impedir que se lleve a cabo el *diálogo social* en el territorio, como es el caso de el Choco Antioquía. Por otra parte, la ausencia y el abandono del Estado en

algunos territorios mineros- caso Antioquia y Choco, por ejemplo- hace que las comunidades tengan expectativas erróneas sobre los alcances de las discusiones en los espacios de *diálogo social*, las responsabilidades de las organizaciones gubernamentales que lideran dichos procesos y las demandas que puedan realizarse en dichos espacios. Las grandes expectativas de las comunidades frente a los proyectos mineros, que son causa de conflicto, afectan la calidad del *diálogo social* en el territorio. Lo mismo ocurre con el incumplimiento de las normas mineras y la informalidad en el sector minero, situación que se presenta de manera generalizada en el territorio nacional.

Por último, la capacidad operacional de las entidades públicas nacionales, en conocimientos, recursos de personal y financiamiento, y la planeación inadecuada afectan la calidad del *diálogo social*, a lo largo del territorio nacional. Los organismos públicos regionales están de acuerdo con los retos identificados por las entidades nacionales. Adicionalmente, una institución pública regional identifica “fuerzas oscuras” presentes en el territorio, que impiden la realización del *diálogo social*, pues “en la medida en que no está toda la información [sobre los impactos reales de la minería], ellos pueden tener cierto poder [sobre las comunidades]”. Por otra parte, hay una organización pública local que argumenta que las ideologías políticas – de izquierda o derecha- en los debates en torno a la minera impiden la transparencia en el debate de los temas sobre como resolver los conflictos mineros en el *diálogo social*.

#### **4.2.2 Las Organizaciones no gubernamentales- ONG**

Para las ONG ambientales, los retos en torno al diálogo social en el territorio están relacionados con la acciones de impacto que podría tener el gobierno nacional y territorial. En general, las ONG dedicadas a la protección del medio ambiente perciben que hay desconfianza de las comunidades hacia las entidades públicas, a lo largo del territorio nacional. También indican que en los espacios de *diálogo social*, se da una debilidad en el acompañamiento y seguimiento relativo a las agendas pactadas entre el gobierno y las comunidades en el territorio, en especial en el Chocó y Antioquía. Además, piensan que los instrumentos de participación ciudadana se ven como un obstáculo por el gobierno , y por las grandes empresas mineras y hay una que indica que no hay *diálogo social*. Además, observan que en algunos territorios se presenta una polarización entre las comunidades de una misma región a favor y en contra de la actividad minera, como es el caso de Antioquia.

Para una ONG, la desinformación sobre los impactos negativos de la actividad minera origina caos en el territorio, y sentimientos de terror en las comunidades, hacia las grandes empresas y la actividad minera en general, a lo largo del territorio nacional. Para las ONG que trabajan por la construcción de paz y Derechos Humanos, el desbalance de poder entre la empresa y la comunidad en el territorio hace que el proceso no sea equitativo, como puede observarse en la Guajira. Las ONGs anotan que los compromisos y los acuerdos a los que se llegan en los espacios de *diálogo social* no se cumplen, y que las acciones del gobierno no son efectivas ni eficaces.

Las ONGs observan que hay un problema sobre el financiamiento de los procesos de *diálogo social* para garantizar su sostenibilidad – e independencia-, y que las normas sobre participación ciudadana dispuestas en la Constitución Nacional, no se hacen cumplir por las organizaciones del Estado competentes. Además, observan que las grandes empresas del sector privado intervienen en los procesos de *diálogo social* para que no se informe a la comunidad sobre los impactos negativos de la minería. Por último, indican que no hay presencia del Estado en los territorios remotos donde se realiza la minería, y en esas condiciones es difícil promover espacios de *diálogo social*.

Para la ONG que trabaja en temas de carácter empresarial, algunas grandes empresas del sector minero se enfocan en los retornos y ganancias financieras sin tener en cuenta el manejo de las necesidades sociales y ambientales de las comunidades. Para la ONG que trabaja con las mesas de diálogo para el sector minero, el problema principal son los prejuicios de todos los actores unos sobre otros, pues es difícil sentarlos en una misma mesa a dialogar.

#### **4.2.3 Las empresas privadas**

Para las grandes empresas privadas, hay varios retos relacionados con el *diálogo social*. En primer lugar, hay empresas que perciben estos escenarios como espacios adversos y de condiciones hostiles. Algunas empresas argumentan que las comunidades no quieren entrar en conversaciones con ellas y que están desinformadas sobre aspectos técnicos y sobre los impactos sociales ambientales de la actividad minera.

También perciben que hay una alta expectativa sobre las responsabilidades de las empresas en dichos espacios y que se confunde el rol de la empresa con el rol del Estado, a lo largo del territorio nacional. Anotan que hay un ambiente altamente politizado a nivel territorial que impide que varios

actores se puedan sentar a las mesa de diálogo. Creen que para el caso del Tolima, hay grupos en la comunidad que intimidan a las comunidades para que no acudan a los espacios de *diálogo social*. Indican que hay gente que llega a las comunidades y las convencen de adelantar acciones y demandas judiciales para conseguir beneficios económicos, antes que sentarse en una mesa de diálogo. Por otra parte, indican problemas relacionados con las entidades del gobierno, pues argumentan que la inexistencia de normatividad y de lineamientos claros con respecto al *diálogo social* afecta su implementación.

Por otra parte, creen que las debilidades en los procesos de gestión de la responsabilidad social empresarial, y en la identificación de las partes interesadas y de su comunicación con estas, afectan el *diálogo social*. Observan que las comunidades están fragmentadas y tienen diferentes necesidades y demandas, y que la falta de presencia de las organizaciones del gobierno en regiones donde hay minería informal y minería ilegal ejecutada por actores violentos es un problema que afecta la comunicación que se debe establecer con las comunidades. Para los mineros pequeños y medianos, el problema radica en que hay un poder más fuerte de las grandes empresas mineras en estos espacios, que pone en riesgo su actividad hacia futuro. Sienten que no se les incluye en los procesos de construcción de política pública para el sector. Los mineros tradicionales comparten la misma percepción de los mineros medianos y pequeños, al sentir que hay un poder muy fuerte de las grandes empresas que afecta la calidad del *diálogo social*.

#### 4.2.4 Las Comunidades

Para las comunidades, los retos para desarrollar el *diálogo social* en el territorio están relacionados con las grandes empresas mineras. Según algunos actores, no se tienen en cuenta sus necesidades y argumentan que no se hace un seguimiento por las entidades competentes del Estado, sobre los compromisos que adquieren las empresas con respecto a las comunidades, como es el caso de lo que sucede en el Choco. Sienten también un desbalance de poder entre ellas y las grandes empresas en los escenarios de *diálogo social*, e indican que son marginadas de dichos procesos, a lo largo del territorio nacional.

Hay comunidades, que se niegan rotundamente a sentarse en mesas de diálogo con las grandes empresas multinacionales, puesto que sienten que son espacios usados para ser manipuladas, y quieren a las grandes empresas mineras fuera de sus territorios, siendo el caso de algunas regiones de Antioquia.

Por otra parte, para los trabajadores, los intereses personales de los políticos y los gobernantes en el territorio afecta los procesos de *diálogo social*, pues “se termina haciendo lo que el [político o gobernante] consideraría se tiene que hacer”, sin tener en cuenta el bien común. Para otro grupo de trabajadores, la ley y las normas que se aplican en el territorio están a favor de las grandes empresas y no favorecen los intereses de las comunidades, y esto origina desconfianza de las comunidades hacia los escenarios de *diálogo social*. Algunas comunidades y varios trabajadores ven que la única forma de que haya *diálogo social* es a través de paros y protestas sociales.

### 4.3 Percepción del *diálogo social* en las Regiones

Hay dos características que describen el estado del arte con respecto al *diálogo social*, en el Sector Minero en el territorio. La primera se relaciona con la existencia de conflictos sobre la minería con dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales muy complejas (Vargas, 2014) particulares de las regiones mineras. Los conflictos respecto a la minería en el territorio responden a una correlación de condiciones particulares de las regiones mineras.

En el análisis de las entrevistas, se identifican como variables el origen del conflicto, la presencia o la ausencia del Estado, el nivel de coordinación inter e intra-institucional de las entidades públicas, los intereses y las necesidades de los actores involucrados, la presencia de grupos armados ilegales, la presencia de comunidades afrocolombianas o indígenas, la presencia de sindicatos, la presencia de ONGs nacionales y extranjeras, el rol de la minería artesanal/tradicional en la región, la propiedad y uso económico de la tierra, el nivel de organización y cohesión social de las comunidades locales, las condiciones de vida de las comunidades locales, las especificidades geológicas y geográficas de cada región, el tipo de mineral extraído, el tipo y la escala de la explotación, las características de cada empresa minera, entre otras. La segunda característica está relacionada con la ausencia o la debilidad de los espacios de *diálogo social* para la transformación de los conflictos.

En el departamento de la Guajira, en los municipios aledaños a la minería de carbón, se presentan dos conflictos centrales. En el municipio de Barrancas, hay inconformidad de las comunidades indígenas con respecto a los procesos de reasentamiento en el territorio y la inversión de los recursos de regalías en la región. Así mismo, se ha dado una disputa entre las comunidades y la grande empresa minera que opera en la región por la gestión del recurso hídrico, pues la empresa ha propuesto la desviación del Río Rancherías y del Arroyo Bruno para hacer posible la extracción del mineral. En esta región se han desarrollado algunas iniciativas de *diálogo social* lideradas por las ONGs, por el Gobierno y por la Empresa minera que trabaja en la región, pero estos espacios han sido cooptados por varios actores públicos y privados, con el objetivo de implementar la política minera nacional y excluir los intereses de las poblaciones vulnerables.

En los municipios de Remedios y Segovia, en departamento de Antioquia, hay una fuerte presencia de grupos armados ilegales en las áreas de explotación minera. Así mismo, se observa desconfianza de las comunidades hacia las entidades públicas, por la vinculación de la fuerza pública con grupos paramilitares para ejecutar masacres que tuvieron lugar en la región<sup>ii</sup>. En este contexto, para las comunidades que sufre violencia directa, las iniciativas de *diálogo social* han sido nulas y no son probables en el futuro.

En el Departamento del Chocó, en el municipio de Quibdó, los conflictos tienen dos orígenes. Por un lado, se da una limitada capacidad de ejecución de las instituciones del gobierno nacional, regional y local en el territorio. Así mismo, hay una presencia considerable de minería informal e ilegal, en un territorio con alta presencia de grupos armados ilegales que ejercen una autoridad de hecho. Un ejemplo de esta situación es la creación por las FARC de estatutos que regulan la explotación minera en el territorio, que incluyen temas como la prohibición de la utilización del mercurio en la actividad minera.

Las precarias condiciones en que las comunidades ejecutan la minería artesanal y tradicional, la caracterización como minería informal de los pequeños mineros de acuerdo con el marco regulatorio minero y los procesos de formalización y sus requisitos, que son prácticamente imposibles de cumplir para ellos en zonas apartadas, sin acceso a infraestructura o sistemas de información, entre otros

problemas que dificultan el *diálogo social* en el Chocó, aun cuando ha sido liderado por las entidades del gobierno.

Las comunidades se sienten abandonadas por las instituciones públicas aunque para ellas es claro que hay mandatos y resoluciones legales promulgados por el gobierno central, pero no se hace seguimiento de su aplicación. El ejemplo más claro de este problema es la Resolución 90603 de 2013 del Ministerio de Minas, que creó la Mesa de Diálogo permanente del Chocó con el fin de contar con insumos para la definición de la Política Pública para la formalización minera. No obstante, a pesar de llevar más de un año en funcionamiento no se ha consolidado un escenario real de diálogo, porque no tiene continuidad ni se materializa en compromisos de los actores involucrados.

En el municipio de La Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar, los principales conflictos son los reasentamientos de las comunidades, las disputas por las fuentes hídricas y el conflicto de la actividad minera con respecto a otras actividades económicas. Las comunidades reasentadas expresan su inconformidad con respecto a las condiciones de reasentamiento ofrecidas por la empresa minera. Así mismo, algunos sectores de la comunidad se oponen al cambio de vocación económica de la región impulsado por el modelo extractivo, y argumentan que no hay desarrollo local social ni económico impulsado por la actividad minera y que el empleo que esta actividad genera en la región es escaso.

El *diálogo social* en el territorio es mínimo y el principal obstáculo para su desarrollo, cuando se realiza, es la corrupción de los líderes políticos de la región. Las comunidades hacen denuncias sobre la cooptación de las empresas mineras de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal, quienes responden a intereses personales en detrimento del interés general en los escenarios de *diálogo social*.

En los municipios de Piedras y Cajamarca en el departamento del Tolima, los conflictos están relacionados con la participación de las comunidades en las decisiones sobre el futuro del territorio, en contraposición al principio de autonomía territorial, materializado en las consultas populares. En el municipio de Piedras, se da un conflicto entre la industria arrocera y una empresa minera que se disputan los recursos hídricos de la región. Además, hay un conflicto entre la empresa minera y la comunidad, porque esta tiene una vocación social para defender al medio ambiente y preservar la vocación agrícola de la región.

En Piedras, la consulta popular logró detener la actividad minera, gracias a la rapidez con que se llevó a cabo el proceso. Las comunidades perciben a la empresa minera y a las organizaciones del gobierno como “obstaculizadores” de las consultas populares en el territorio. En Cajamarca, la comunidad está organizada y participa en el *diálogo social*. La comunicación es constante entre los actores. En Piedras y Cajamarca, el *diálogo social* ha sido liderado por las comunidades, por instituciones académicas y por ONG internacionales, y no hay espacios de *diálogo social* impulsados por organizaciones del gobierno o por la empresa. La empresa minera en la región dice que ha desarrollado varias iniciativas relacionadas con las estrategias de Responsabilidad Social Empresarial.

#### 4.4 Tipologías del Diálogo Social

Se identifican diez tipologías de *diálogo social*, en la percepción de los entrevistados.

##### 4.4.1 Concertación colectiva

Se identifica el diálogo social como un proceso de concertación colectiva respecto a las relaciones laborales. Estos actores son líderes sindicales, de gremios tradicionales como sindicatos de pequeños mineros, una organización estatal que regula el trabajo en Colombia y una organización empresarial. Los entrevistados que perciben esta forma de diálogo social se ubican en Bogotá y son organizaciones que tienen un alcance nacional. En el territorio, no se entiende el diálogo social relacionado con las actividades del trabajo. Los participantes en el diálogo son trabajadores, empleadores, gobierno y, en algunas ocasiones, las comunidades. Los problemas identificados en esta tipología de diálogo social son la falta de apoyo de las empresas mineras, y el mayor reto consiste en llevar a cabo un diálogo que realmente solucione las inquietudes de los trabajadores y de las comunidades.

##### 4.4.2 Consulta Popular

Los que hablan de *diálogo social* como los procesos de consulta popular incluyen las ONG, las empresas mineras, las personas de la comunidad, las instituciones del gobierno local y un sindicato. Los entrevistados que identifican este tipo de *diálogo social* se encuentran ubicados en Bogotá, algunos con operación nacional, en el Tolima, La Guajira, y el Chocó. En el proceso de consulta popular, se

identifican como participantes los habitantes de los municipios, los gobiernos locales y el gobierno nacional, organizaciones sociales, y ocasionalmente las empresas como entes que deben acatar el resultado de las consultas. El desafío más relevante que se identifica en la consulta popular es la falta de apoyo de las empresas mineras a lo que la comunidad quiere manifestar con la consulta.

#### **4.4.3 Consulta Previa**

Los entrevistados que ven la consulta previa como tipología de *diálogo social* son ONGs, sindicatos y entidades del gobierno nacional. Estos entrevistados se encuentran en Bogotá, con operación nacional, en el Chocó y la Guajira. Los participantes en este *diálogo social* son las comunidades indígenas y afrocolombianas, y en una ocasión se mencionan las empresas mineras. Los retos que se identifican el cumplimiento en la implementación de procesos de Consulta Previa y que es preciso asegurar que las empresas cumplan con los resultados de esas consultas.

#### **4.4.4 Participación comunitaria**

Quienes hablan del derecho a la participación comunitaria, sin limitarla o definirla por un mecanismo, como tipología de *diálogo social*, son entrevistados de organizaciones comunitarias, de ONG y de la comunidad, miembros de los gobiernos locales y representantes de empresas mineras. Estos entrevistados se encuentran ubicados en Bogotá, con operación nacional, en Antioquia, en el Chocó y en el Cesar. Los participantes son personas de los municipios afectados por la actividad minera, algunos organismos de las gobernaciones locales y, en algunas ocasiones, las empresas mineras. Los desafíos que se identifican son la implementación de mecanismos e instrumentos formales para la participación de la comunidad, y una comunicación con las comunidades en la negociación con actores más influyentes.

#### **4.4.5 Mecanismos legales de reclamación**

Quienes identifican los mecanismos de reclamación legal como tipología de *diálogo social* son miembros de gobiernos locales, ONG, empresas mineras, y representantes del gobierno. Los

entrevistados se encuentran ubicados en Antioquia, Cesar y varios en Bogotá, con operación nacional. Los participantes en esta tipología de *diálogo social* son los ciudadanos y las organizaciones sociales que usan esos mecanismos legales, o los organismos de gobierno local. Los retos identificados consisten en que los diálogos son la única herramienta que conocen y desconocen otros mecanismos de mediación de conflictos.

#### 4.4.6 Mesas de diálogo

Los entrevistados que identifican la Mesa de Diálogo como tipología de *diálogo social* incluyen miembros de sindicatos, ONG, representantes del gobierno y organizaciones sociales. Estos actores se encuentran ubicados en Tolima, Chocó, Cesar, Antioquia, la Guajira y Bogotá, con operación nacional. Los participantes de este tipo de *diálogo social* son las comunidades, las autoridades locales y nacionales y, en ocasiones, las empresas mineras. Los desafíos que se ven en ésta tipología de *diálogo social* son la debilidad en la toma de decisiones por la comunidad en las mesas, y la dificultad de hacer que esas decisiones sean vinculantes.

#### 4.4.7 Mecanismos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

Los entrevistados que identifican a los mecanismos de Responsabilidad Social Empresarial como tipología de *Diálogo Social*, son representantes de empresas mineras, sindicatos, entidades públicas y organizaciones sociales, ubicados en Bogotá, con operación nacional, Tolima, Guajira, Antioquia y Cesar. Se identifican como participantes en este *diálogo social* las empresas mineras y los beneficiarios de las iniciativas de RSE de estas empresas. Los retos asociados son la creación de patrones de dependencia y las altas expectativas de la comunidad con respecto al rol de la empresa en el territorio.

#### 4.4.8 Talleres de información

En éste caso, solo un representante de una empresa minera y un miembro de una entidad gubernamental identifican los talleres de información o socialización como una tipología del *diálogo social*. Uno de ellos se encuentra en el Tolima y el otro en Bogotá, con operación nacional, e identifican

a los participantes como todas las personas y organizaciones de la sociedad. El desafío central que identifican es la falta de apertura de la comunidad para entender los temas mineros que se conversan en los talleres.

#### 4.4.9 Espacios de trabajo conjunto

Quienes identifican el diálogo social como el trabajo conjunto para la resolución de problemas son representantes de empresas mineras, sindicatos y miembros de organismos gubernamentales, además de el representante de una ONG. Estos entrevistados se ubican en Bogotá, algunos en el Tolima y la Guajira. Se identifican como participantes de diálogo social las empresas mineras, las ONG, las organizaciones del gobierno local y las comunidades. Los retos están relacionados con el desarrollo de protocolos para realizar los trabajos conjuntos y la falta de visión a largo plazo en la resolución de problemas y de validación de las posiciones argumentativas opuestas.

#### 4.4.10 Vías de hecho y protestas

Los entrevistados que consideran las vías de hecho como tipología de *diálogo social* son organizaciones de la sociedad civil, ONG, un miembro de un sindicato y un representante de una entidad gubernamental. Los entrevistados se encuentran en Bogotá, con operación nacional, la Guajira, el Chocó y el Tolima. Los participantes de este tipo de *diálogo social* son las comunidades y los ciudadanos que deciden actuar por medio de la protesta. El principal desafío es que las comunidades lleguen a las vías de hecho por falta de mecanismos alternativos de mediación de conflictos.

## 5 Conclusiones y recomendaciones

La Licencia Social se enfoca en la creación del capital social, en la validación del sentir de las comunidades con respecto a un proyecto minero (Morrison, 2014) con base en la democracia participativa y la rendición de cuentas. En la literatura de estudios socio-legales, Rodríguez (2015) identifica tres ejes de movimiento para la construcción de la Licencia Social en Colombia, relacionados con la consulta previa y la consulta popular, la licencia ambiental y el choque de competencias. Rodríguez argumenta que cuando estos ejes trabajan de forma legítima, es posible conseguir la Licencia

Social para la actividad minera. Es claro que, además de estos tres ejes de movimiento vinculante, para la Licencia Social hay otro eje relacionado con la rendición de cuentas por el gobierno hacia el sector privado y la sociedad civil, del sector privado al gobierno y a la sociedad civil y de la sociedad civil hacia el sector privado y hacia el gobierno (Morrison, 2014). Además de los anteriores, es preciso que el *diálogo social* sea otro eje para alcanzar la Licencia Social.

El presente estudio, tiene como objetivo el examinar cómo se entiende el *diálogo social* y cómo puede crear valor para las partes interesadas en el territorio. El *diálogo social* es un concepto que se entiende desde diferentes perspectivas, como los espacios en los que se producen consensos sobre la forma como se debe gobernar las regiones y el territorio minero. El concepto de *diálogo social* toma elementos de carácter regulatorio que se enmarcan en los derechos de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la responsabilidad social empresarial. Se tiene la perspectiva en algunos actores de que a través de la protesta social y las vías de hecho se puede propiciar el *diálogo social*.

Para crear valor en las partes interesadas, el *diálogo social* debe construirse como un espacio efectivo y legítimo de consensos y concertación y de transformación del conflicto y debe integrarse en un proceso articulado en diferentes niveles de gobernanza del territorio. Aunque hay en el sector público un interés en propiciar el *diálogo social*, el liderazgo en el diseño y la implementación del *diálogo social* en el territorio, debe ser un proceso participativo y de co-creación entre todos los actores que habitan el territorio: el gobierno, los gremios mineros, el sector privado y las comunidades. En algunos territorios en los que los actores armados hacen presencia, es preciso encontrar mecanismos para resolver la complejidad de su inclusión en estos espacios, considerando que para las comunidades en el territorio son un actor legítimo que debe participar en estos procesos. Lo anterior enmarcado en un proceso de construcción de paz, hacia el cual se dirige el país.

El objetivo del *diálogo social* es construir un proceso de transformación del conflicto (Lederach J. , 1997) con el fin de decidir de forma inclusiva y participativa el destino de los territorios, considerando lo establecido en la Constitución Política de Colombia. Los productos principales del *diálogo social* son un proceso de construcción co-creado con entre el Estado, las empresas del sector minero y las comunidades, que de lugar a un acuerdo que se pueda usar en los procesos de gobernanza del territorio y que empoderen en la toma de decisión y gobernanza del territorio a las comunidades. Y segundo,

información específica e instrumentalizable y de fácil seguimiento, que ayude a una correcta gestión de los territorios mineros.

Los retos para la implementación del *diálogo social* en el territorio son varios. Es necesario desarrollar la capacidad de las organizaciones gubernamentales del orden nacional y territorial en términos de conocimiento técnico, recursos de personal, físicos y financieros. Así mismo, es necesaria la articulación de directrices y legislación gubernamentales en todos los niveles nacional, regional y local, con respecto a la minería, el medio ambiente, el ordenamiento del territorio y los asuntos sociales y de participación de la comunidad, condiciones de trabajo decente. Igualmente, es necesaria la coordinación de implementación políticas entre los actores gubernamentales, privados y de la sociedad, que viven en el territorio. De la misma manera, se necesita el desarrollo de capacidades y creación de unidades especiales en el tema de mediación de conflictos en las entidades públicas que regulan al sector minero, y la creación de ONGs dedicadas a la mediación de conflictos en el territorio; Por último es fundamental, el respeto al Estado Social de Derecho y desarrollar el empoderamiento de las comunidades, para que expresen sus puntos de vista en el *diálogo social* con legitimidad

Por último, dado que cada región minera tiene una complejidad social y económica particular, es preciso desarrollar procesos de *diálogo social* particulares de acuerdo con estas circunstancias, más allá de desarrollar un protocolo único de implementación desde el Ministerio de Minas y Energía. De esta manera, la creación de valor para la sociedad, a partir del *diálogo social*, se logra al convertirlo en espacios que creen sinergias para transformar los conflictos sociales y ambientales que se presentan en los territorios mineros.

Finalmente, en términos de la investigación, se recomienda realizar un estudio detallado, con metodologías etnográficas, para entender el *diálogo social* en cada región. Y presentar los datos de esta investigación en las regiones donde se realizó el estudio, para discusión con las comunidades.

## 6 Referencias

- Arbeláez-Ruiz, D., & Franks, D. (2014). Getting to the Table: How a new generation of organisations is improving dialogue and recording conflict over mining in Latin America. *Americas Quarterly*, 8 (2), 111-113.
- Avina. (17 de Agosto de 2011). *Mesa de Diálogo permanente sobre minería responsable fue lanzada con amplia participación*. Recuperado el 10 de Octubre de 2015, de Avina: <http://www.avina.net/esp/1223/mesa-de-dialogo-permanente-sobre-mineria-responsable-fue-lanzada-con-amplia-participacion/>
- Bavinck, M., Pellegrini, L., & Mostert, E. (2014). *Conflicts over Natural Resources in the Global South*. London: Taylor and Francis.
- CIDER. (2014). *Insumos para el Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. (J. Benavides, Ed.) Bogotá: Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo CIDER, Universidad de Los Andes.
- Cooley, T., & Prescott, E. (1995). *Economic Growth and Business Cycles*. En T. Cooley. Princeton: Princeton University Press.
- Cornejo, N, Kells, C, Ortiz de Zuñiga, T, Roen, S, & Thompson, B. (2010). *The Journal of Sustainable Development*. 3 (1), 1-67.
- DANE. (2005). *Censo General Colombia*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Donais, T. (2012). *Peacebuilding and local ownership: postconflict consensus-building*. London: Routledge.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6 (3), 167-191.
- Garay, L. (2013). *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Contraloría General de la República. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Government of Brazil; United Nations Development Programme;. (3-5 de December de 2014). *Dialogue on the extractive sector and sustainable development*. Recuperado el 10 de October de 2015, de Extractive industries for sustainable development: [www.extractivedialogue.com](http://www.extractivedialogue.com)
- Ibañez, A., & Laverde, M. (2014). *Los municipios mineros en Colombia: características e impactos sobre el desarrollo*. Bogotá: CIDER.

- Ishikawa, J. (2004). *Aspectos Claves del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el Diálogo Social*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT.
- Kemp, D., Bond, C., Owen, J., & Gotzmann, N. (2011). Just Relations and Company–Community Conflict in Mining. *Journal of Business Ethics* June 2011, Volume 101, Issue 1 , 93-109.
- Lederach, J. (1997). *Building peace: sustainable reconciliation in divided societies*. Washington: United States Institute for Peace.
- Lederach, J. (2003). Conflict Transformation. En G. & Burgess, *Beyond Intractability*. Boulder: University of Colorado, Conflict Information Consortium.
- Maxwell, J., Creswell, J., & Stringer, T. (2009). *Research Design*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mitchell, C. (2002). Beyond Resolution: What does Conflict Transformation Actually Transform? *Peace and Conflict Studies* , 1-23.
- Morrison, J. (2014). *The Social Licence: how to keep your organization legitimate*. London: Palgrave Macmillan.
- Ormachea, I., Caravedo , J., Moreno, G., & Bedoya, C. (2014). *Minería, Conflicto Social y Diálogo*. Chiclayo: ProDiálogo.
- Paffenholz, T. (2010). *Civil Society and Peacebuilding: a critical assessment*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Piazzese, A., & Flaño, N. (2005). *Diálogo Social en América Latina: Un camino hacia la democracia ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington: BID.
- Rodriguez, M. (23 de Junio de 2015). Licencia Social: Aspectos Jurídicos. *Licencia Social: Aspectos Jurídicos - Working paper* . Bogota.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Vargas, G. (2014). *Industria Minera y Comunidades en Colombia: problemas y recomendaciones*. Bogotá: CIDER.

---

<sup>i</sup> En su mayoría fueron realizadas cara a cara, y algunas de ellas se hicieron vía Skype

<sup>ii</sup> Ver el informe “Silenciar la democracia: las masacres de Remedios y Segovia, 1982-1997”

---

## ANEXO 1- FICHA TECNICA DE ENTREVISTAS

**Ejecución:** Las entrevistas de esta investigación se realizaron por Angela Pinilla, Directora de Investigación del Proyecto y por Silvia Pabón, Investigadora y por Juan Pablo Conto, Investigador.

**Técnica:** En todos los casos se realizaron entrevistas semi-estructuradas y se ha seguido un formato que sigue un tipo específico de preguntas dependiendo del tipo de individuo entrevistado – sector gobierno, sector privado, sector comunidad-

**Trabajo de Campo:** Las entrevistas han sido realizadas entre el periodo comprendido entre Diciembre de 2014 y Marzo de 2015. Las entrevistas se realizaron en Bogotá y en 5 Regiones de Colombia, Antioquia, Guajira, Choco, Cesar y Tolima.

**Número de Entrevistados:** Se entrevistaron 70 individuos, hombres, mujeres y adolescentes.

**Clausula de Confidencialidad:** A los entrevistados se les indico por escrito que *“la información recolectada será utilizada bajo estricta reserva y confidencialidad y únicamente con fines académicos e investigativos, con el propósito de dar cumplimiento al objeto del proyecto mencionado anteriormente”*. Así mismo, se les indicó antes de iniciar las grabaciones autorizadas de las entrevistas que *“sus nombres , cargos, u organizaciones no serían identificados en ningún aparte del documento”* y que : *“la información se tendría en estricta reserva, codificada y archivada por la investigadora principal de la investigación únicamente”*.