

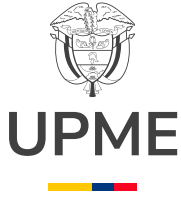
Pacto Educativo para la Planeación Energética
en Colombia y la Transición Energética Justa

Resumen Ejecutivo

Análisis de Conflictividad Social en los Proyectos Minero-Energéticos.

Documento de Recomendaciones para
Abordar y Mitigar los Conflictos





© UPME
Av. Calle 26 # 69 D-91 Torre 1 - Piso 9
Bogotá - Colombia
Tel.: +57 6012220601
upme.gov.co

EDWIN PALMA EGEA
Ministro de Minas y Energía

INDIRA PORTOCARRERO OSPINA
Directora General UPME

JOSHUA CALEM GALVIS FAYAD
Coordinador Grupo de Enfoque Territorial UPME

Resumen Elaborado por :

ATTILA LENTI
Asesor a la Dirección General UPME
SAM Y ANDRÉS MAFLA NOGUERA
Equipo de Enfoque Territorial, UPME

Juan Pablo Roa Paez
Equipo de Enfoque Territorial, UPME

Comunicaciones UPME:

KAREN MORENO PLATA
Asesora de la Dirección General

Diseño y Diagramación:

RAFAELA FORERO RODRÍGUEZ
DIEGO PEÑARANDA JUYÓ

Este resumen ejecutivo forma parte de los resultados del Convenio ASCON23-663 · CV25170200, en el marco del Pacto Educativo para la Planeación Energética en Colombia y la Transición Energética Justa.

Fecha de elaboración del estudio original: 2023
Fecha de elaboración del resumen ejecutivo: marzo de 2026

Análisis de conflictividad social en los proyectos minero-energéticos. Documento de recomendaciones para abordar y mitigar los conflictos.¹

(s.f.)

Contexto del Estudio

El estudio se realiza en el marco del contrato CO1.PCCNTR.5494215, celebrado entre la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) y la Fundación Paz y Reconciliación, con el objetivo de hacer un análisis comparativo de tres casos de conflictividad en el subsector de la energía eléctrica a nivel nacional: Windpeshi en la Guajira, Libero Copper en el Putumayo y el Paro Minero del Bajo Cauca.

Para estos casos, se hizo la identificación de factores de conflictividad asociados al manejo de variables territoriales, ambientales y de género con las comunidades, lo cual permitió una comprensión contextualizada de las problemáticas en cada caso y la creación de siete recomendaciones programáticas de política pública para la gestión de desafíos y conflictos potenciales en proyectos minero-energéticos orientadas a mejorar las herramientas de monitoreo, planeación, diálogo e inclusión de las comunidades que conviven en los territorios en los que se desarrollen proyectos asociados a actividades mineras, extractivas o energéticas a nivel nacional.

Enfoque y metodología

El estudio presenta las recomendaciones programáticas de política pública realizadas a partir del análisis de variables territoriales, ambientales y de género en los casos de Windpeshi, Libero Copper y el Paro Minero del Bajo Cauca. En el documento no se profundiza en la metodología aplicada para los estudios mencionados, pues su objetivo es presentar los resultados producidos para abordar las problemáticas buscando el fortalecimiento de las estrategias de planeación energética sostenibles, la transición energética justa, la soberanía energética y las acciones de mitigación y acción frente al cambio climático. Al respecto se mencionan las siguientes recomendaciones:

- **Evidencia de debilidades en la articulación institucional y en la coordinación entre niveles de gobierno:** Se identifican vacíos en la alineación de competencias entre entidades nacionales y territoriales, lo que dificulta una gestión integral de los conflictos, lo cual fortalece problemáticas recurrentes como disputas por el uso del territorio, tensiones socioambientales y desconfianza entre actores.
- **Reconocimiento de vacíos en los mecanismos de participación, consulta previa y diálogo social:** Los procesos existentes presentan limitaciones en su implementación, seguimiento y legitimidad frente a las comunidades, destacando afectaciones específicas que requieren la incorporación de enfoques diferenciales de territorio y ambiente en la planeación y gestión del sector.

1 https://docs.upme.gov.co/Documents/Enfoque-territorial/Resultados_convenios/7_Recomendaciones_para_gestionar_los_conflictos_PARES_vf.pdf

- **Identificación de la necesidad de fortalecer sistemas de monitoreo, pedagogía ciudadana y estrategias de acompañamiento institucional:** Se resalta la importancia de anticipar conflictos, mejorar la información pública y promover procesos de diálogo sostenidos, incorporando también la visibilización de impactos diferenciados en comunidades étnicas y poblaciones vulnerables para tener enfoques de planeación más justos y sostenibles.

Principales hallazgos

Las siete recomendaciones de política pública realizada son:

- **Sistema de monitoreo de conflictos:** Crear una plataforma interoperable entre instituciones para identificar y prevenir conflictos sociales en el sector minero-energético, facilitando decisiones tempranas e informadas.
- **Estrategia de diálogo y acompañamiento:** Implementar procesos de diálogo continuo con comunidades en proyectos energéticos, con apoyo técnico institucional, para fortalecer la confianza y la “licencia social”.
- **Armonización entre niveles de gobierno:** Ajustar normas para coordinar mejor las competencias entre gobiernos locales y nacionales sobre el uso del suelo y subsuelo, evitando conflictos y vacíos legales.
- **Fortalecimiento de la consulta previa:** Mejorar la transparencia y el acompañamiento estatal en consultas con comunidades étnicas, garantizando seguimiento a los acuerdos durante todo el ciclo del proyecto.
- **Creación de ECOMINERALES:** Impulsar una empresa minera pública que, en alianza con privados, mejore la aceptación social de proyectos estratégicos, aprendiendo del modelo de Ecopetrol.
- **Articulación contra la minería ilegal:** Integrar la formalización minera con estrategias contra la ilegalidad, ofreciendo alternativas económicas a mineros artesanales para evitar su vinculación con economías ilegales.
- **Pedagogía y lucha contra la desinformación:** Desarrollar campañas educativas sobre minería responsable, orientadas a reducir percepciones negativas y fortalecer el conocimiento ciudadano sobre impactos y regulaciones.

En este sentido, las 7 recomendaciones se enfocan temáticamente en:

- **Patrones estructurales de conflictividad socioambiental:** Los casos analizados evidencian que los conflictos en el sector minero-energético no son aislados, sino que responden a dinámicas estructurales relacionadas con disputas por el territorio, percepciones de afectación ambiental y baja confianza entre comunidades, Estado y empresas.
- **Necesidad de fortalecer los mecanismos de gobernanza nacional y territorial:** Se identifican fallas en la coordinación entre entidades nacionales y territoriales, especialmente en la gestión del uso del suelo y subsuelo, lo que genera vacíos de autoridad y escenarios propicios para la conflictividad entre competencias, lo cual afecta de manera diferenciada a poblaciones que habitan en zonas de desarrollo de proyectos minero-energéticos. Se propone la creación de un sistema de monitoreo de conflictividad social en el sector minero energético para la toma de decisiones tempranas en cabeza del Ministerio de Minas y Energía y con la participación de entidades relacionadas como el Ministerio del Interior, el Ministerio de

Defensa, la Agencia Nacional de Minería (ANH), la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, entre otras.

- **Limitaciones en los mecanismos de participación:** Los procesos de consulta previa y diálogo social presentan problemas de legitimidad, seguimiento y transparencia, siendo percibidos en muchos casos como insuficientes para garantizar una participación efectiva de las comunidades.
- Retos y cuellos de botella
- **Falta de sistemas de monitoreo y alerta temprana:** La ausencia de herramientas interoperables que permitan identificar y gestionar la conflictividad social de manera anticipada limita la capacidad de respuesta institucional.
- **Desarticulación entre políticas sectoriales:** La débil integración entre políticas de formalización minera, transición energética y lucha contra economías ilegales genera intervenciones fragmentadas y poco sostenibles en el territorio.
- **Capacidades institucionales limitadas en territorio:** Las entidades públicas presentan restricciones técnicas y operativas para acompañar procesos de diálogo, consulta y seguimiento, especialmente en regiones con alta conflictividad.
- **Desinformación y baja pedagogía ciudadana:** Persisten narrativas polarizadas y falta de información clara sobre el sector minero-energético, lo que profundiza la desconfianza y dificulta la construcción de acuerdos.

Oportunidades estratégicas

- **Fortalecimiento de sistemas de gobernanza y monitoreo:** La creación de herramientas de seguimiento de la conflictividad social puede mejorar la toma de decisiones y permitir intervenciones más oportunas y coordinadas.
- **Impulso a estrategias de diálogo social:** El diseño de procesos de acompañamiento institucional y diálogo temprano puede contribuir a generar confianza y legitimidad en proyectos estratégicos de minería y generación energética con enfoque sostenible.
- **Articulación de políticas públicas integrales:** Integrar enfoques de formalización minera, desarrollo territorial y sostenibilidad ambiental abre la posibilidad de abordar las causas estructurales de los conflictos entre diferentes entidades del Estado según sus competencias y capacidades de acción en el territorio.
- **Promoción de una transición energética justa e inclusiva:** Incorporar enfoques diferenciales, participación efectiva y acceso democrático a la energía permite avanzar hacia modelos más equitativos y sostenibles frente al cambio climático y ayuda a mitigar los posibles riesgos futuros de conflictos entre actores en zonas de desarrollo minero energético

