

Bogotá D.C., mayo de 2023

Sres.(as)

GRUPO DE TRABAJO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

Ref. Contribución al Informe a ser presentado en el 78º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2023- Informe sector extractivo, transición justa y derechos humanos

Apreciadas y apreciados representantes del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos,

Atendiendo su amable invitación para remitir contribuciones relacionadas con el asunto de la referencia, desde el [Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables \(CREER\)](#) nos permitimos presentar algunas ideas que se distribuirán en cuatro secciones:

- I. La magnitud del problema desde un país como Colombia: la transición energética vista desde el caso de dos regiones productoras y exportadoras de carbón
- II. Similitudes encontradas en términos de conflictividades en América Latina por cuenta de las actividades de minería y los retos que representan para la transformación de los territorios en la agenda de la transición
- III. Los “intercambios desiguales” a nivel global que el Grupo de Trabajo puede ayudar a resolver
- IV. Una propuesta de principios para una transición justa construida desde el territorio

I. La magnitud del problema desde un país como Colombia: La transición energética vista desde el caso de dos regiones productoras y exportadoras de carbón en Colombia

Colombia no es un país relevante en términos de emisiones de gases efecto invernadero a escala global; en efecto, las cifras coinciden en que sus aportes en emisiones no superan el 0,46% del total global. Por su ubicación geográfica y las condiciones de un sinnúmero de territorios -en términos de capital físico y capital humano-, Colombia es un país que, en el marco de la agenda global de lucha contra la crisis climática, necesita un esfuerzo mayor en medidas de adaptación al cambio climático.

Con todo, tratándose de acciones de mitigación que busquen frenar gradualmente las emisiones de gases efecto invernadero, el sector minero energético colombiano no es necesariamente aquel que más emisiones genera, pues Colombia históricamente se ha destacado por tener una matriz energética relativamente *limpia*; los primeros lugares en términos de emisiones los ocupan el sector de la agroindustria, forestal y cambio de uso del suelo (Fedesarrollo, 2022).

Por otro lado, tampoco se trata de un país con una canasta exportadora diversificada -propia de países *desarrollados*-; se destaca el lugar relevante de las exportaciones provenientes del sector minero-energético como un porcentaje relevante de sus ingresos.

El carbón térmico que se produce en Colombia, por ejemplo, es esencialmente un commodity de exportación hacia países de Europa, bien sea vía gobiernos o empresas de energía compradoras de dicho carbón.

El lugar que ocupa el carbón de exportación para la economía colombiana no es despreciable; pero, en una mayor medida, los ingresos que se obtienen por la vía de impuestos y regalías para las regiones donde se extrae este mineral, constituyen un porcentaje alto para dichos municipios y, al menos en el mediano plazo, son difícilmente reemplazables por otras fuentes de ingresos.

FEDESARROLLO (2022:4), un think-tank de análisis económico de alta reputación en Colombia, ha analizado cuáles serían los costos de una descarbonización acelerada, llegando a esta conclusión:

“Los costos de la descarbonización acelerada en producción y consumo de energía llegan por cuatro canales: en primer término, por la reducción de los ingresos fiscales (impuestos y regalías) en el nivel central y las entidades territoriales; en segundo lugar, por los sobrecostos de excluir al gas natural de la matriz energética y por los costos de transición justa en regiones productoras de hidrocarburos; en tercer lugar, por los costos de adopción de nuevas tecnologías en el lado de la demanda, con menor relación desempeño/costo, lo que reduce la eficacia de la formación bruta de capital fijo; en cuarto lugar, por los costos de reemplazo por tecnologías más limpias en el lado de la oferta, que suministren los mismos servicios (confiabilidad, continuidad, firmeza) que las tecnología térmicas.

Los principales resultados de las estimaciones para los canales tres y cuatro son: (i) entre 2023 y 2030, la reducción del PIB por obligar a una fracción de la nueva inversión en maquinaria y equipos a realizarse bajo condiciones de baja rentabilidad y/o baja confiabilidad para acelerar la descarbonización podrá variar entre 0,23-0,27% anual. Con una tasa de descuento del 7%, el valor presente de PIB que se perdería por esta política sería de USD\$ 10,75 mil millones en el mismo período; (ii) el costo de dismantelar toda la generación térmica existente (valor de los activos encallados) ascendería a US\$ 2,34 mil millones; (iii) el CAPEX de reemplazar la generación térmica existente con generación eólica ascendería a US\$ 38,9 mil millones”.

Del diálogo sostenido con los actores en el territorio, CREER puede concluir que, regiones como el Cesar y La Guajira, que han dependido económicamente de los ingresos que genera la minería del carbón, se enfrentan a la incertidumbre de qué va a ocurrir en sus territorios con la futura salida de este producto, por cuenta de la agenda de descarbonización. Se trata de entornos en los que concurren diversas problemáticas, donde se destacan las siguientes: (i) vulnerabilidad frente a la crisis climática; (ii) pobreza estructural y crisis institucional con las mayores tasas de corrupción del país; (iii) afectaciones a los derechos humanos ocasionadas por las actividades económicas que se realizan en el territorio - incluida la minería del carbón, pero no de manera exclusiva-; (iv) salida gradual del carbón y definición de planes de cierre de minas; (v) aumento reciente de la inseguridad por presencia de actores armados; (vi) llegada de proyectos de generación de energías limpias.

CREER analizó la situación de los departamentos del Cesar y La Guajira a partir de la siguiente pregunta orientadora: *¿cómo alcanzar como sociedad las metas de bienestar, desarrollo, superación de la pobreza y el goce efectivo de los derechos humanos de toda la población, atendiendo responsablemente las obligaciones individuales y colectivas de adaptación y prevención de los impactos derivados de la crisis climática?*

La pregunta partió de la evidencia de que La Guajira y Cesar son dos regiones colombianas con un déficit desproporcionado de protección y garantía de derechos y que, aún así, han generado algunas condiciones de desarrollo en términos de empleabilidad y algunos servicios básicos gracias a los ingresos provenientes de impuestos y regalías por cuenta de la producción de carbón para exportación.

Por tanto, cualquier salida abrupta, sin escuchar las voces de los territorios y sin el necesario análisis de riesgos e impactos en derechos humanos por parte del Estado y las empresas, podría generar indudablemente acción con daño, revictimización y nuevas conflictividades, como ya se está advirtiendo con la llegada de un sinnúmero de gobiernos, empresas y organizaciones que han llegado a estas dos regiones a trabajar “con/por/para” las comunidades en nombre de la *transición justa*.

CREER ha interpretado como indicativas las preguntas formuladas por el Grupo de Trabajo. En ese sentido, se mencionará lo siguiente:

El marco de la transición es tan amplio que cobija, por ejemplo, los planes de cierre minero de las empresas productoras de carbón, pues, de la manera como abandonen el territorio y dejen un legado -positivo o negativo-, dependen una serie de derechos fundamentales de comunidades y trabajadores. Por tanto, las corresponsabilidades entre Estado y empresas mineras bajo los estándares de la debida diligencia en derechos humanos en el cierre minero, son fundamentales. Los hallazgos de CREER fueron:

- No existe -aún- en Colombia un cuerpo normativo que circunscribe en su objeto la regulación del cierre minero desde una mirada integral de los impactos, incluyendo los impactos en derechos humanos a las comunidades locales y otros actores como trabajadores y quienes dependen del sector (incluyendo naturalmente a quienes se encuentran en la informalidad).
- En minería, existen múltiples actores institucionales con responsabilidades difusas, superpuestas o descoordinadas entre sí.
- El cierre minero está regulado esencialmente por un régimen normativo en asuntos mineros y un régimen en asuntos ambientales atados al EIA y el PMA, que no logra llevar a la práctica la materialización de los derechos.
- Los denominados “planes de gestión social”, reglamentados mediante la Resolución 318 de 2018 de la Agencia Nacional de Minería han tenido una mirada de responsabilidad social empresarial (RSE) y no de gestión o compensación de impactos en derechos humanos. La consecuencia práctica inmediata de esto es que la RSE se ha vuelto “regulable” y “vigilable” por parte del Estado, cuando en realidad se trata, en esencia, de acciones voluntarias y de mera liberalidad; al contrario, acciones que se deben hacer exigibles a las empresas, como la atención a los impactos en derechos humanos, se han hecho invisibles y no exigibles por parte de la ANM.

- La exigencia débil -desde la legislación- hacia las empresas mineras en cuanto a gestión de los impactos a los derechos humanos y, con ello, los vacíos normativos para la salida de estas empresas de cara a la transición energética, es un hallazgo que se validó luego de la interlocución con representantes de las empresas mineras y del gremio respectivo. En efecto, en las entrevistas realizadas se indicó que (i) “en Colombia no estamos preparados para una transición”; (ii) “hay falta de liderazgo del Gobierno Nacional en términos de convocar a todos los actores, incluidas las empresas productoras de carbón”; y (iii) “hay mucha politización e indefinición en el concepto de “transición justa”.
- Si bien las empresas mineras tienen la obligación legal de contar con planes de cierre, estos aún no incorporan obligaciones concretas relacionadas con los impactos en derechos humanos, más allá de las consideraciones técnicas sobre los impactos ambientales y de infraestructura física.
- No ha habido, en los últimos gobiernos, liderazgo de la agencia del Gobierno Nacional encargada de promover la protección, respeto y garantía de los derechos humanos y esto se ha traducido en dos versiones de PNA más aspiracionales que documentos reales de política pública que impliquen coordinación horizontal y en los niveles Nación-territorio.
- El PNA vigente para Colombia se aprobó en el marco de la pandemia por Covid 19 y supeditó el marco de Proteger, Respetar y Remediar a las necesidades de la pandemia. Por tanto, urge actualizarlo escuchando la voz de las comunidades, academia y organizaciones que vienen trabajando desde hace algunos años en una propuesta robusta que culmine en una real política pública.
- Desde los últimos dos gobiernos, en Colombia se ha hecho un esfuerzo por adoptar acciones para descarbonizar y promover la inversión de proyectos de generación de energías limpias. El enfoque se ha centrado, casi que exclusivamente, en diversificar la matriz energética del país. Contrario sensu, se ha omitido consistentemente cualquier consideración sobre los impactos sobre los territorios, así como se ha omitido asegurar la participación efectiva de las comunidades que habitan zonas que dependen de la producción de minerales como el carbón.
- A inicios de mayo de 2023, el Congreso de la República aprobó la ley del Plan Nacional de Desarrollo para el actual cuatrienio, donde se *“acepta que existe una relación armónica entre los sectores públicos y privados, los grupos étnicos y los sectores sociales y populares, así que los unos no desplazan a los otros”* (Documento de Bases Plan Nacional de Desarrollo, p. 26).
- Adicionalmente, se establece que *“como política de este gobierno se buscará acelerar una transición energética justa y se promoverá que los excedentes del petróleo y del carbón contribuyan a la financiación de las economías alternativas”* (p. 147).
- Dentro del documento de Bases se desarrolla un capítulo denominado *“Transición energética justa, segura, confiable y eficiente”* (p. 153-162). En este capítulo, en materia de diversificación productiva se observa una mención a asuntos como (i) ejecutar una *“estrategia de diversificación productiva y de reconversión laboral con enfoque territorial y diferencial de los empleos del sector minero y de hidrocarburos impactados por la transición energética”* en áreas altamente dependientes como el *“corredor de vida del Cesar”*; (ii) actualizar la política minera con énfasis en uso y gestión de mecanismos para el ordenamiento minero ambiental, reconociendo derechos mineros ancestrales, uso de tecnologías para la fiscalización y, de manera

notoria, creación de mecanismos de articulación para la aprobación de instrumentos técnicos (Programa de trabajos y obras-PTO y EIA) (p. 157).

- Así mismo, se habla del desarrollo de cadenas para promover la extracción y comercialización formal de minerales estratégicos como oro, cobre, níquel, cobalto, litio, tierras raras (p. 148) y la creación de un holding de empresas del sector energético con participación mayoritaria de la nación con lo cual se generarán eficiencias en la gestión empresarial, se dirigirá el avance de la transición energética justa y se materializará la democratización energética (p. 157).
- En cuanto al cierre minero, se habla de crear instrumentos para la gestión del cierre minero y la restauración de los pasivos ambientales derivados de estas actividades (p. 157) y, con el objetivo de promover la diversificación productiva, la planificación socioambiental, la gestión y articulación institucional en torno a la resolución de conflictos ocasionados por la minería, se crearán “distritos mineros especiales”.
- Finalmente, se deja explícita la prohibición del desarrollo de nuevos proyectos mineros para la extracción de carbón térmico a cielo abierto clasificados como minería a gran escala, precisando respetar los contratos vigentes y establecer estrategias de concertación con los actores locales para una correcta gestión del cierre de sus operaciones (p. 158).

CREER ha presentado en esta sección algunos retos que tiene hoy el Estado colombiano de cara al anunciado nuevo marco normativo de la minería y la agenda de la transición, cuya inobservancia haría inocuas sus repetidas intervenciones ante las Naciones Unidas como un “pionero” en la adopción de los PRNU.

II. Similitudes encontradas en términos de conflictividades en América Latina por cuenta de las actividades de minería y los retos que representan para la transformación de los territorios en la agenda de la transición

CREER, como miembro de un consorcio integrado por Dialógica (México), Consensus Building Institute -CBI (USA) y Fundación Futuro Latinoamericano -FFLA (Ecuador), desarrolló en 2022, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un ejercicio de identificación y análisis de conflictividades en América Latina ocasionadas por la minería y una propuesta de sistema de gestión de estas conflictividades a nivel regional. El estudio se llevó a cabo en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Ecuador y México.

Dentro de las principales causas y factores de exacerbación de conflictos socioambientales, se destacan, en general, los siguientes:

- Desalineación de las políticas del sector minero con las necesidades y expectativas del territorio, y desarticulación de los objetivos de las empresas y la planeación territorial.
- Los espacios participativos que se prevén en el marco del licenciamiento ambiental son asimétricos y son causa de conflictividades, pues las autoridades ambientales suelen estar limitadas al EIA y al PMA, salvo excepciones (caso peruano).
- Los canales de acceso a reclamos desde la oferta estatal son débiles y el rol de organismos de control es insuficiente.
- No hay interacción entre empresas y mecanismos de justicia local o MASC y hay tendencia a lo sancionatorio (no en clave de reparación integral).

- Quien restituye, compensa, indemniza, etc., suele ser el Estado como garante; pero una buena debida diligencia empresarial, debería preestablecer qué va a hacer la empresa cuando haya afectaciones; el remedio está atado a una adecuada debida diligencia.

Se observa que la agenda de la transición latinoamericana aún no logra abordar con suficiencia estos factores de conflictividad socioambiental en los territorios que han sido identificados con las actividades de minería. Por tanto, ante la inminencia de los planes de cierre minero, no se evidencia claridad por parte de los Estados hacia las empresas mineras sobre qué debería significar una debida diligencia, de manera que se asegure el respeto por los derechos de las distintas partes interesadas (sujetos de derechos).

En la misma lógica, sigue pendiente el deber de protección a cargo del Estado desde la producción de normas y políticas que exijan a las empresas, inversionistas y sector financiero que apalancan proyectos de energías limpias, una debida diligencia que evite la acción con daño hacia las comunidades locales que al menos tome nota de los hallazgos ampliamente encontrados en el sector de la minería.

III. Los “intercambios desiguales” a nivel global que el Grupo de Trabajo puede ayudar a resolver

Si, por cuenta de la invasión de Rusia a Ucrania -entre otros factores-, países del Norte Global como Alemania y Países Bajos han optado por una visión de claro pragmatismo aceptando la activación de plantas a carbón y la compra masiva de gas natural -incluso este se ha denominado en la Unión Europea combustible verde- y de carbón de otros países - como Colombia-, so pena de arriesgar el bienestar y derechos básicos de sus propios(as) ciudadanos(as), la pregunta que surge, en términos de deber de protección a cargo del Estado colombiano, de acuerdo con los PRNU, es: ¿no sería deseable una dosis similar de pragmatismo de gobiernos como el colombiano aceptando que no es posible dejar de percibir los ingresos que se obtienen vía exportaciones de carbón, so pena de arriesgar - aún más- la progresividad en la protección y garantía de los derechos de las personas, grupos y comunidades de La Guajira y el Cesar?

¿No debería ser esta pregunta parte de un análisis amplio, basado en la evidencia, que se asegure de incluir las voces de los territorios, sobre los costos -económicos y en derechos humanos concretos- de eliminar de forma acelerada los ingresos que provienen de actividades como el carbón y, en general, de los hidrocarburos y minerales?

¿No debería existir un esfuerzo auspiciado por el Grupo de Trabajo por generar conocimiento sobre experiencias de países que ya han sorteado transiciones asimilables a la que nos ocupa actualmente, de manera que se identifiquen lecciones aprendidas y, eventuales buenas prácticas, como un requisito sine qua non antes de acelerar la salida del carbón en países con características como Colombia?

¿Cómo podría el Grupo de Trabajo apalancarse en el trabajo de organizaciones como CREER para fomentar un diálogo informado entre los actores del territorio y actores fundamentales como el sector financiero, la banca multilateral y la banca de inversión, con el propósito de evitar una acción con daño, en nombre de la transición justa?

IV. Una propuesta de principios para una transición justa construida desde el territorio

El atributo de “justo” de las transiciones, sean estas energéticas o de otra naturaleza, solo puede construirse desde los territorios, porque allí es donde ocurren los impactos a los derechos humanos y se manifiestan materialmente las vulnerabilidades de las personas y las reales capacidades para proteger derechos; es con la participación de todos los actores en el territorio que se puede aproximar a una mejor definición de lo que es *justo*. En este sentido, CREER ha construido los siguientes principios -se anexan a este documento- como un vehículo para la construcción de acuerdos y la colaboración que consiga el impacto buscado, que es la justicia en la transición.

Para formular estos principios, CREER ha buscado la participación de los actores en Cesar y La Guajira, ha consultado los documentos de política energética y de manejo de cierre de minas, y ha revisado experiencias internacionales de las transiciones.

Los principios aquí presentados se reúnen en dos grupos: los fundacionales, que se refieren a los acuerdos éticos que deberían asumir las partes, y los que se refieren a la implementación de los acuerdos sociales de la transición

Principios fundacionales: acuerdos fundamentales para la acción

1. Corresponsabilidad: todos ponemos
2. Acción sin daño
3. Participación efectiva
4. Arquitectura institucional, gobernanza y rendición de cuentas
5. Construcción de confianza y transformación de conflictos

Principios para la implementación de los acuerdos sociales de la transición

1. Fortalecimiento de capacidades en los territorios
2. Trabajo decente
3. El medio ambiente como oportunidad
4. Movilización de recursos financieros
5. Alistamiento del territorio

Esperando estos insumos puedan ser de utilidad para el Grupo de Trabajo.

Cordialmente,

CENTRO REGIONAL DE EMPRESAS Y EMPRENDIMIENTOS RESPONSABLES-[CREER](#)