

El Acuerdo de Escazú como referente para el manejo de asuntos ambientales en la estrategia de reactivación económica de Colombia

Autor: Fabio E. Velásquez C.



Este documento ha sido elaborado por Fabio E. Velásquez C., asesor de la Presidencia Ejecutiva de la Fundación Foro Nacional por Colombia como parte de La Plataforma de la Sociedad Civil para una Reactivación Sostenible en Perú y Colombia (PLARS). Esta iniciativa busca unir a las organizaciones de la sociedad civil de estos países para prevenir el debilitamiento de estándares sociales y ambientales en los sectores extractivo y de infraestructura en el contexto de los planes de recuperación económica relacionados con la pandemia del Covid-19 y la pospandemia. Para ello, realiza acciones conjuntas de monitoreo, comunicaciones y promoción, así como el desarrollo de propuestas de políticas que reduzcan las desigualdades sociales, prioricen la disminución del impacto ambiental y contribuyan a la superación de economías primario-exportadoras.

El Acuerdo de Escazú como referente para el manejo de asuntos ambientales en la estrategia de reactivación económica de Colombia

Documento elaborado por Fabio E. Velásquez C., asesor de la Presidencia Ejecutiva de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Se agradece la colaboración de la socióloga Carolina Dueñas, así como los comentarios de Marcela Restrepo, Angélica Puertas y Esperanza González.

Plataforma para una reactivación sostenible - PLARS

Autor: Fabio E. Velásquez C.

Corrección de estilo: Juan Luis Nugent

Fotografía de portada: Shutterstock/Panga Media

Diagramación: Calambur S.A.C.

Contenido

Introducción	6
El Acuerdo de Escazú y su importancia para Colombia	10
El contenido del Acuerdo	11
La importancia del Acuerdo para Colombia	13
La controversia en torno a la ratificación del Acuerdo	19
La propuesta de reactivación económica	24
El discurso: el Documento CONPES 4023.....	24
La realidad	28
La reactivación extractivista y el Acuerdo de Escazú	31
¿Qué hacer?.....	33
Referencias bibliográficas	35

Introducción

El enorme impacto económico y social de la pandemia del Covid-19 llevó a muchos gobiernos del mundo a plantearse el dilema de la reactivación económica vs. la salud colectiva. Es decir, garantizar el funcionamiento de la economía, bastante golpeada por el confinamiento y la consecuente parálisis de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios; o cuidar la salud de la población para evitar la multiplicación de contagios, con la consecuente presión sobre la oferta de atención sanitaria, mientras se obtenía la vacuna para enfrentar el virus.

Tal dilema, sin embargo, fue calificado –con razón– como un falso dilema. La reactivación económica, en efecto, no necesariamente era excluyente del cuidado de la salud colectiva. Era posible atender ambos frentes con medidas que combinaran ambos objetivos sin que ninguno de ellos resultara perdedor.

Cada gobierno tenía, sin embargo, formulas propias para esa combinación. Algunos dieron prioridad al confinamiento y al fortalecimiento de los sistemas de salud para atender la emergencia, como sucedió en varios países europeos, a sabiendas de que la economía sufriría un duro golpe. Los intereses económicos tendrían que subordinarse, así fuera en un primer momento, a las prioridades sociales. No fue el caso en otros países (los Estados Unidos de Trump, el Brasil de Bolsonaro, algunos países europeos, por ejemplo), donde las autoridades se resistieron con ahínco a imponer un confinamiento riguroso y trataron, por el contrario, de mantener una cierta “normalidad” en la operación de la economía.

En Colombia, la decisión inicial fue el encierro obligatorio como medida preventiva del contagio. Pero, sobre todo, como forma de preparar el sistema de salud (incremento del número de camas hospitalarias, de UCI, de personal médico especializado, de fuentes de financiamiento para la compra de la vacuna, etc.) para enfrentar de manera adecuada el reto que se veía venir. Dadas las proyecciones del contagio era sencillo constatar que el sistema de salud no estaba suficientemente preparado para atender la emergencia.

Sin embargo, muy pronto –a los tres meses de iniciado el encierro– el Gobierno cambió su estrategia y dio prioridad a la apertura de la economía, sobre todo a raíz de las demandas de los gremios empresariales para impedir lo que consideraban una probable catástrofe económica. Así, se mantuvo el confinamiento, pero ya no obligatorio sino “selectivo”, acompañado de un llamado al cuidado personal y familiar de quienes retomarían la actividad económica.

Fue un confinamiento “de mentiras”, en tanto los decretos que lo ordenaron incluyeron una gran cantidad de excepciones que autorizaban el reinicio de operaciones para varios sectores económicos. Esa nueva estrategia se consolidó paulatinamente, a la par que el Gobierno descargaba la responsabilidad del manejo de la pandemia en las autoridades locales, aunque estas tendrían que acogerse a las políticas nacionales e,

incluso, someter a aprobación del Gobierno Nacional las medidas particulares que tomarían según el comportamiento de la pandemia en cada lugar.

El sector extractivo fue una de las excepciones mencionadas. Aunque, como lo señalan los propios empresarios, no fue uno de los sectores más afectados por la emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional, mediante los decretos 457, del 22 de marzo, y 531, del 8 de abril de 2020, autorizó a los alcaldes y gobernadores para que durante el período de confinamiento permitieran la circulación de personas en varias actividades. Entre estas destacan “las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento (...) (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo-GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales”¹.

De todos modos, la industria minera y de hidrocarburos tuvo que reducir transitoriamente su ritmo de producción mientras adecuaba su operación a las normas de bioseguridad necesarias para evitar el contagio. La minería artesanal y a pequeña escala (MAPE), por su parte, se vio mucho más afectada; en particular, la minería ancestral, que sufrió en carne propia las consecuencias del confinamiento, tanto económicas (dificultades para realizar su labor en condiciones de bioseguridad) y sociales (reducción de sus ingresos y aumento de su vulnerabilidad).

Hacia la llegada del segundo semestre de 2020, el Gobierno colombiano comenzó a plantear que la minería (carbón, ferróníquel, oro y cobre) y los hidrocarburos tendrían un lugar de primer orden en las políticas de reactivación de la economía. En tal sentido, algunos proyectos mineros serían considerados como proyectos estratégicos. Algunos ejemplos: el de Minesa, en el departamento de Santander, para la producción de oro; el de la AngloGold Ashanti, para la explotación de cobre en el suroeste antioqueño; el de explotación de oro en Buriticá, entre otros. Así, tiempo que se mantendría la política de estímulos a la explotación de hidrocarburos (la mayor fuente de rentas fiscales) y de carbón (proyectos en La Guajira y el Cesar). Esto último, en particular lo relacionado con la producción y exportación de carbón, sonaba algo extraño, considerando que varios países de Europa ya han comenzado a anunciar la reducción de la demanda por combustibles fósiles en los próximos años. Esto en concordancia con su decisión de iniciar la transición energética mediante el uso de fuentes no convencionales.

No obstante, Colombia, a sabiendas de que el petróleo y el carbón han sido sus principales fuentes de renta para la inversión pública —y apoyado por los gremios del sector, decididos a intensificar la explotación de ambos productos, insistió en el rol reactivador de la actividad extractiva, especialmente en cabeza de la industria a gran escala.

Dadas las consecuencias negativas de la pandemia en términos de recesión de la economía, con una reducción del 6.8 % del PIB en 2020² y una aceleración de la tasa de

1 Artículo 3, numeral 25 del Decreto 457 y Artículo 3, numeral 28 del Decreto 531.

2 El Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE), que publica el DANE, arrojó una cifra de 81.81 puntos en abril de 2020 (Base 2015 = 100).

desempleo de 21.4 % en mayo de 2020, con una proyección promedio del 16 % para 2021, la pobreza y la desigualdad, la estrategia del Gobierno combinó varias iniciativas.

Algunas de dichas iniciativas son estimular la inversión en el sector a través de incentivos fiscales (exenciones y otros beneficios); impulsar la reforma del sistema de regalías, a fin de entregar más recursos a los municipios y departamentos productores; poner en marcha los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII), primer paso para la incorporación del *fracking* en la explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos; proponer la construcción de 48 termoeléctricas; y abrir una ronda minera y otra petrolera para la asignación de títulos y concesiones de exploración y explotación.

La pregunta es si, teniendo en cuenta el alto impacto de la pandemia en la economía y en la sociedad, la política de estímulo a la inversión en el sector extractivo vendría acompañada de un intento por flexibilizar estándares sociales y ambientales. La pregunta no está de más, pues ha sido la fórmula aplicada en otros momentos de crisis. Como cuando terminó el superciclo de precios en 2013-2015 y la economía colombiana vio restringidos sus ingresos, aunque de momento no existe evidencia de que esa política de flexibilización haya sido expedida.

No obstante, en lo que toca a los estándares ambientales, el Gobierno promovió en 2020 una reforma de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), uno de cuyos propósitos, tal y como aparece en los considerandos del Decreto 373 del 11 de marzo de 2020, fue fortalecer el licenciamiento ambiental y promover la participación ciudadana. Ello supuso simplificar y agilizar los trámites ante la ANLA y el MADS “especialmente aquellos necesarios para obtener los beneficios tributarios por inversiones ambientales”³.

Hay que señalar, sin embargo, que, al mismo tiempo la ANLA, con el apoyo de la CEPAL, está trabajando en la mejora de su modelo de gestión mediante la incorporación de los estándares del Acuerdo de Escazú. En espacial, en materia de acceso a la información y participación ciudadana, así este último no haya sido aún ratificado por el Congreso de Colombia. Esa labor no ha sido terminada, pero será necesario valorar sus resultados para saber el alcance y el significado de la reestructuración en marcha de la entidad.

La reforma de la ANLA y las repercusiones que tendría la ratificación del Acuerdo de Escazú en el manejo de los asuntos ambientales en Colombia —una de las dimensiones claves y más polémicas de la actividad extractiva— han sido motivo suficiente para que Foro haya decidido hacer un seguimiento al Acuerdo y a su ratificación. Tal como

3 De acuerdo con el artículo 255 del Estatuto Tributario, las personas jurídicas que realicen directamente inversiones en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta a cargo el 25 % de las inversiones que hayan realizado en el respectivo año gravable, previa acreditación que efectúe la autoridad ambiental respectiva, en la cual deberán tenerse en cuenta los beneficios ambientales directos asociados a dichas inversiones. No darán derecho a descuento las inversiones realizadas por mandato de una autoridad ambiental para mitigar el impacto ambiental producido por la obra o actividad objeto de una licencia ambiental (<http://portal.anla.gov.co/deduccion-renta-inversiones-control-y-mejoramiento-del-medio-ambiente>).

se mostrará enseguida, el espíritu que lo inspira será clave para inducir un giro en el manejo de los temas ambientales, en particular en esta fase de reactivación económica y recuperación social en el país.

Este documento analiza el rol que puede jugar el Acuerdo en el manejo de asuntos ambientales en Colombia, especialmente desde el punto de vista de los derechos de acceso a la información, participación ciudadana y justicia ambiental. La utilidad de dicho análisis radica en que puede servir de referente para monitorear las políticas de reactivación del país bajo la mirada de los requisitos derivados de los tres derechos, así como de insumo para llevar a cabo tareas de incidencia encaminadas a incorporar en el sector ambiental el espíritu y los estándares del Acuerdo.

El Acuerdo de Escazú y su importancia para Colombia⁴

El Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe fue adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, después de dos años de reuniones preparatorias (2012-2014) y nueve reuniones del Comité de Negociación establecido en 2014, en el que participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Su principal antecedente fue la suscripción de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe, realizada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012⁵.

La negociación tuvo comienzo en noviembre de 2014, en Santiago de Chile, a través de un Comité de Negociación integrado por veinticuatro países, con una participación significativa de representantes del público. La CEPAL hizo las veces de Secretaría Técnica del proceso. Elaboró un primer documento que sirvió de base para la negociación⁶. El Gobierno de Colombia tuvo una participación activa en el proceso, representado a través de sus Ministerios de Relaciones Exteriores y de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. A la fecha, el Acuerdo ha sido ratificado por doce países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay. Entró en vigor el 22 de abril de 2021.

El objetivo del Acuerdo es “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”⁷.

La articulación de los tres derechos constituye el núcleo de la democracia ambiental, un postulado que une los principios y enfoques de gobernanza, democracia, sostenibilidad ambiental y lucha contra la pobreza en la región. El hilo conductor de esa relación

4 Esta sección se basa en Velásquez (2021).

5 Para más información, véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

6 <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional>

7 Artículo 1

es el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos –en este caso, de los asuntos ambientales– con un enfoque no solo procedimental para garantizar la participación, sino que entienda a esta como un derecho para acceder a otros derechos (Dagnino, 2006).

Desde la lógica de la acción del Estado, la articulación de los tres derechos contribuye a la toma de decisiones más transparente y mejor informada. Es tangible un círculo virtuoso mediante el cual el ejercicio de estos derechos conduce a una mejor acción del Estado para asegurar el disfrute de un ambiente sano y, por esa vía, a crear las condiciones para el goce de otros derechos humanos (a la vida, a la salud, a la alimentación, etc.) (CEPAL, 2018).

El contenido del Acuerdo

El Acuerdo establece 63 estándares: 5 generales, 31 sobre acceso a la información, 17 sobre participación, 7 sobre justicia y 3 sobre defensores ambientales (Guzmán Jiménez y Madrigal Pérez, 2020). En el caso de los derechos de información y de participación pública es posible, además, identificar rutas o ciclos para la garantía de cumplimiento de esos derechos.

En lo que respecta al derecho de acceso a la información ambiental hay dos rutas de acción relevantes. Una sobre el ciclo de producción de la información y otra sobre el ciclo de acceso a la misma. La primera de ellas establece los momentos necesarios para la producción y la publicación de sistemas de información por parte del Estado (transparencia activa y parte de una revisión de la oferta de información, base para la elaboración de un diagnóstico que permite definir los contenidos del sistema de información y la subsiguiente producción de la misma, atendiendo a los contenidos del Acuerdo⁸.

Una vez producida la información, siguen un par de tareas: la producción de instructivos para el uso de la información y la publicación de la información. La primera puede llevar al diseño de procesos de capacitación de los funcionarios y del público para mejorar el acceso y uso de la información; la segunda sirve de base para posteriores actualizaciones. El cumplimiento de esas tareas abre la puerta al acceso del público a la información y a las solicitudes y observaciones originadas, las cuales deben ser objeto de respuesta y constituyen la base para alimentar la oferta de información.

La segunda ruta se refiere al ciclo de acceso a la información. Este se inicia con la solicitud de información por parte del público y la respuesta que debe dar la autoridad pública depende de que la tenga o no. Si no la posee, debe indicar la entidad correspondiente y remitir al solicitante a dicha entidad. Si la tiene, debe definir el carácter de la información: reservada o pública. En el primer caso, debe justificar la

⁸ Punto 3 del artículo 6.

no entrega de información. En el segundo, entregar la información solicitada, de ser posible, y señalando costos, si los hubiere. El solicitante podrá interponer recursos, si es el caso, y la entidad o la instancia correspondiente debe dar respuesta.

El derecho a la participación pública también genera un ciclo y las condiciones previas son dos. De un lado, la entrega oportuna de información al público sobre cuáles son sus derechos en materia de información y participación, así como cuáles los dispositivos de participación existentes, de acuerdo a las características del proyecto, obra o actividad (POA), en particular su ubicación y las poblaciones que residen en su área de influencia.

De otro lado tenemos la información detallada y accesible sobre el POA⁹. Asegurada esta doble condición, la autoridad convoca al público a los eventos organizados (espacios, instancias, mecanismos como la consulta previa, audiencias públicas, terceros intervinientes, etc.) e invita al público a realizar sus observaciones. La convocatoria debe hacerse en tiempos suficientes para que el público tenga la oportunidad de conocer la información y elaborar sus observaciones. Luego, tienen lugar los eventos o transcurre el plazo para realizar las observaciones. Posteriormente, se toma la decisión y se informa sobre la misma, señalando el modo en que fueron tenidas en cuenta las observaciones del público. La decisión ha de ser difundida por medios apropiados.

El derecho de acceso a la justicia ambiental alude a dos dimensiones. De un lado, la defensa del derecho a un ambiente sano; de otro, la solución de conflictos relacionados con el acceso a la información y a la participación en decisiones ambientales. Lo que equivale a decir que esta posee una dimensión sustantiva y otra procedimental, que otorgan a este asunto un gran valor desde la perspectiva del Estado Social de Derecho y del desarrollo sostenible. Se espera que, mediante la articulación de estas dimensiones y la garantía de este derecho, las personas estén en igualdad de condiciones para obtener resultados justos, tanto individuales como colectivos. El Acuerdo se atiene a esas dimensiones mediante estándares de acceso a la justicia, la existencia de organismos con conocimiento en materia ambiental, medidas para eliminar las barreras de acceso, apoyo a grupos vulnerables, decisiones administrativas y judiciales por escrito, así como promoción de mecanismos alternativos para la solución de controversias.

En estas tres categorías de estándares se destacan un par de acentos. De un lado, que el acceso a la información, a la participación y a la justicia tiene que ser real y efectivo, no formal. Por ejemplo, los estándares en materia de participación apuntan no solo a que el público pueda hacer observaciones, sino a que estas sean consideradas por las autoridades de manera que las acojan o, en caso de que no, indiquen de manera explícita por qué no lo fueron. De otro, hay un notorio énfasis en la protección de los más vulnerables y en la consideración de las particularidades (culturales, sociales y territoriales) de los pueblos y las comunidades étnicas.

Existen tres artículos que complementan estos estándares. Se refieren, en primer lugar, a la protección de los defensores de Derechos Humanos en asuntos ambientales, un punto

9 Ver ciclo de acceso a la información.

esencial para Colombia, como se verá luego. El Acuerdo exige a las partes garantizar un entorno seguro para esas personas, así como la investigación y correspondiente sanción a los responsables de los ataques a los defensores ambientales.

En segundo lugar, aluden al fortalecimiento de capacidades, en particular de los funcionarios públicos y judiciales, así como las instituciones nacionales de derechos humanos. Aboga, además, por la incorporación de contenidos sobre los derechos de acceso en todos los niveles educativos y por medidas especiales para los grupos más vulnerables.

Por último, el artículo 11 del Acuerdo se refiere a las actividades de cooperación mediante la realización de diálogos, talleres, intercambio de expertos, asistencia técnica, diseño y montaje de observatorios, intercambio de material educativo y de experiencias.

La importancia del Acuerdo para Colombia

El Acuerdo de Escazú constituye una pieza de valor para la garantía de los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia ambiental. También para la protección de los defensores ambientales y el mejoramiento de las capacidades de diversos actores relacionados con la gestión ambiental en Colombia. Varias son las razones que convierten al Acuerdo de Escazú en una herramienta clave para la gobernanza¹⁰ ambiental en el país. En primer lugar, el Acuerdo plantea un tema que en Colombia no ha sido considerado en todo su alcance: la democracia ambiental. Hasta ahora, los asuntos ambientales han sido vistos desde la óptica del modelo de desarrollo y de la conservación de los recursos naturales, mas no bajo la lente de los derechos y del rol de la ciudadanía en el disfrute y protección de su entorno natural y social. Lo que hace el Acuerdo es articular los tres derechos, dando mayor proyección a cada uno de ellos, y formular una batería de estándares cuyo cumplimiento es garantía para su cabal satisfacción, en condiciones de equidad y autonomía, principios nodales de cualquier sistema democrático¹¹.

Aunque en Colombia existe una amplia legislación relacionada con el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia, no necesariamente esa legislación

10 Se entiende por gobernanza “la forma de gobierno que otorga un lugar central a la articulación de actores con intereses, visiones del mundo, narrativas, concepciones del tiempo y códigos de comunicación diversos, con el propósito de buscar, en el marco de reglas de juego vigentes y mediante prácticas de deliberación y concertación, acuerdos que garanticen el manejo democrático, transparente y eficiente de los bienes y servicios públicos, de manera que estos se puedan convertir en fuente de bienestar” (Velásquez, Fabio, presentación en el curso sobre Gobernanza en el Sector Extractivo, Foro Nacional por Colombia, 2020).

11 “Este Acuerdo Regional es un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, pero también es un tratado de Derechos Humanos” (Bárcena, 2018, p.7). “Es un instrumento poderoso para prevenir conflictos, lograr que las decisiones se adopten de manera informada, participativa e inclusiva, y mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza” (Guterres, 2018, p. 6).

llena por completo los requisitos propuestos por el Acuerdo y, además, encuentra barreras socioculturales, institucionales y políticas que impiden su correcta aplicación.

En materia de acceso a la información, por ejemplo, la Ley 1712 de 2014, de transparencia y acceso a la información pública, no fue específicamente diseñada para los asuntos ambientales, razón por la cual puede encontrar en el Acuerdo de Escazú un complemento ideal para su aplicación particular a ese campo. De otra parte, a pesar de que se observa un avance en la aplicación de la ley, no es menos cierto que algunas entidades y servidores públicos, con el pretexto de atenerse a un principio de confidencialidad, se apartan del principio de máxima publicidad y mantienen en reserva información que por su naturaleza es pública y debería estar disponible para quien la solicite.

Además, la oferta de información pública (transparencia activa) sigue obedeciendo a la racionalidad de un Estado que continúa rigiéndose, a pesar de las directrices constitucionales, por un enfoque centralista en el manejo de lo público, lo que ubica en condición de segunda categoría a la información que se produce en las regiones. Bajo este esquema, pareciera que la única información válida es la que generan las entidades del Gobierno Central y que la información originada en la experiencia y el saber de las colectividades territoriales¹² no tuviesen un valor igual a la producida en las instancias nacionales. El Acuerdo de Escazú aboga por una descentralización de la información, lo que vendría bien a un país diverso social, cultural y territorialmente, como lo es Colombia.

Algo parecido ocurre en materia de participación ciudadana¹³: la legislación es amplia y existen dispositivos de participación para los temas ambientales. Sin embargo, estos no son obligatorios y muestran un bajo grado de efectividad. Escazú no incluye ningún precepto de obligatoriedad, pero los estándares establecidos en esa materia la sugieren como garantía para el cumplimiento de ese derecho. De otra parte, la participación en el sector ambiental en Colombia no opera en todo el ciclo de decisiones, sino generalmente al inicio, lo que otorga un amplio margen de discrecionalidad al Estado y a los privados para la toma de decisiones en la implementación y el cierre de los proyectos, obras y actividades (POA) correspondientes. El Acuerdo de Escazú aporta una mirada de la participación a lo largo del ciclo de vida de los POA, lo que aumenta los escenarios de intervención ciudadana.

Por último, en materia de justicia ambiental, hay dos asuntos que propone Escazú y pueden ser tenidos en cuenta en Colombia. De un lado, la capacitación de los

12 La noción de colectividades territoriales hace referencia a las comunidades económicas, sociales, culturales y políticas ligadas a un territorio específico, de escala sub-nacional. Incluyen, por tanto, la diversidad de actores sociales y económicos, así como las autoridades públicas constituidas legítimamente como gobierno en dicho territorio. Las colectividades territoriales son altamente heterogéneas desde el punto de vista socioeconómico, cultural y político, pues se constituyen a partir del cruce de las racionalidades, intereses, recursos, proyectos políticos y discursos de los diferentes actores. Son, por tanto, estructuras complejas en las que la interacción entre actores puede generar tensiones y conflictos que no solamente involucran relaciones entre la sociedad y el Estado, sino también dentro de cada uno de ellos. Pero también pueden ser fuente de sinergias para la acción conjunta, cuando se trata de enfrentar situaciones que aúnan diferentes intereses de cara a otros actores (Ver Velásquez, Fabio, 2018).

13 Un análisis de la trayectoria de la participación en Colombia en los últimos 30 años puede verse en Velásquez y González (2003) y en Velásquez y otros (2020).

operadores judiciales y de los administradores de justicia, sobre todo teniendo en cuenta que en Colombia no existe una jurisdicción especializada en temas ambientales. El Acuerdo de Escazú puede ser un buen incentivo para ubicar esa tarea en el centro de las preocupaciones de las autoridades ambientales, lo que seguramente mejorará la calidad de las decisiones judiciales. De otro lado, la creación de una Jurisdicción especializada en asuntos ambientales, implícita en los razonamientos que dan fundamento a los estándares del Acuerdo. Es este otro elemento de oportunidad para el avance de la justicia ambiental en Colombia.

Otro de los aspectos que destacan la importancia del Acuerdo de Escazú para Colombia es el rango atribuido a los grupos vulnerables como sujetos de derecho y de especial atención por parte del Estado. En un país caracterizado por grandes brechas sociales y económicas, este aspecto es de especial relevancia. Escazú propone lineamientos muy claros al respecto que contribuyen no solo a la realización de aspiraciones de justicia social, sino también de un sistema democrático incluyente. Esto va de la mano con la protección de líderes y lideresas que defienden el medio ambiente y los derechos humanos, fuertemente hostigados en Colombia por grupos que ven en ellos una amenaza para sus posiciones de privilegio y poder.

Por último, hay que señalar el hecho de que el Acuerdo es un tratado regional que no solamente puede ayudar a dirimir controversias y resolver cuestiones relacionadas con la garantía de los tres derechos o su reparación, sino que puede convertirse en herramienta para crear una plataforma común de acción de los gobiernos en materia ambiental. Colombia puede beneficiarse de esa cooperación y aportar su experiencia a otros países que la requieran.

Los aspectos señalados adquieren una relevancia particular en Colombia por la dinámica misma del país en términos de su modelo de desarrollo y del rol cada vez más marginal de los criterios ambientales como referentes para el diseño de políticas públicas. La cuestión ambiental ganó relevancia con la aprobación del Código Nacional de Recursos Naturales en 1974 (Decreto 2811), la expedición de la nueva Carta Política en 1991 – considerada como una “Constitución ecológica”¹⁴– y la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA) mediante la ley 99 de 1993¹⁵.

14 Se la considera así por contener 34 disposiciones sobre la materia. Ver la sentencia T-411 de 1992, de la Corte Constitucional. La Constitución se acoge al concepto de desarrollo sostenible. Como lo plantea la Sentencia C-431 de 2000: “Cabe destacar que los derechos y obligaciones ecológicas definidas por la Constitución Política giran, en gran medida, en torno al concepto de desarrollo sostenible, el cual, en palabras de esta Corporación, pretende ‘superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo –indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente?. Así, es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que progresivamente permita mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracionalmente la diversidad biológica de los ecosistemas, pues estos, además de servir de base a la actividad productiva, contribuyen en forma decidida a la conservación de la especie humana”.

15 Con la creación del SINA, “quedaron plasmados una serie de principios, funciones y herramientas para la puesta en marcha de los lineamientos generales ambientales que velarían por la conservación y el aprovechamiento responsable del medio ambiente, dentro de un enfoque de desarrollo sostenible. Este impulso posicionó a Colombia como país líder en la gestión ambiental” (Peña y otros, 2019, p. 7)

Esta ruta siguió en ascenso hasta inicios de este siglo, cuando los temas ambientales comenzaron a quedar relegados a un segundo plano, en términos políticos, institucionales y presupuestales¹⁶. Este giro en la trayectoria se relaciona con el cambio en el modelo del desarrollo del país, el cual, a partir de inicios de este siglo, quedó estrechamente vinculado a la explotación de los recursos naturales no renovables. Ello se vio reflejado en varios cambios institucionales y de política pública: en 2001 fue expedido el nuevo Código de Minas, el cual favorece el desarrollo de la gran industria minera y concentra las principales decisiones de manejo del sector extractivo en manos del gobierno nacional (Foro, 2017).

Desde 2002, los diferentes gobiernos impulsaron la industria extractiva como motor de crecimiento económico del país y una de las principales fuentes de ingresos fiscales para la financiación de la inversión pública¹⁷. Los dos mandatos de Uribe y el primero de Santos se beneficiaron de la coyuntura favorable de precios de los *commodities* en el mercado internacional, acelerando —especialmente el primero de ellos— la entrega de títulos mineros y de contratos petroleros¹⁸, lo que se tradujo en un incremento de la inversión extranjera¹⁹ y de la producción, especialmente de petróleo, carbón y oro²⁰. En la coyuntura de precios bajos, a partir de 2013-2015, el gobierno mantuvo su política de promoción del sector, declarando algunos de los proyectos extractivos como Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINES), política ratificada por el actual gobierno, incluso en la coyuntura de pandemia en 2020-21.

El Código de Minas declaró esa actividad como de “utilidad pública e interés social” (artículo 13), lo que indujo al Gobierno a dar prioridad a la explotación de los recursos naturales sobre otros sectores de la economía y relegó a un segundo plano los criterios ambientales como referentes de la política pública. Se planteó así un dilema entre

-
- 16 El presupuesto del SINA pasó de representar 0.21 % del PIB en 1995 a 0.33 % en 2006, con una tasa de crecimiento promedio del 4,9 % anual. Desde ese momento la tendencia se revirtió: en 2015, la participación en el PIB llegó a 0.22 %. Entre 2007 y 2017 el presupuesto del SINA presentó una tasa promedio de crecimiento de -1.4 % anual (Rudas, 2019, 17). La participación del gasto público ambiental en el PIB entre 1991 y 2008 fue en promedio del 0.30 %, por debajo de la media latinoamericana (0.33 %) e inferior al promedio de Brasil (0.39 %), México (0.40 %), Chile y Costa Rica (0.59 % cada uno). (Ibid.)
- 17 En la coyuntura de altos precios de las materias primas, las regalías y los impuestos provenientes de la industria extractiva financiaron hasta un 29 % de la inversión pública (Ver los informes del Observatorio del Sector Extractivo en Colombia, de la Fundación Foro Nacional por Colombia).
- 18 Los datos de la Agencia Nacional de Minería (ANM) indican que en 1995 había 547 títulos otorgados para la explotación de minerales. En 2010 el número de títulos entregados era de 8437 y en 2015, de 9314. La cifra se redujo a 7652 títulos en 2020 (<https://www.anm.gov.co/?q=anm-rinde-cuentas-vigencia-2019-2020>). En el caso de los hidrocarburos, los contratos firmados en 2005 fueron 57; en 2014 llegaron a ser 96, pero con la baja del precio del petróleo y la reducción de las reservas, en 2018 solamente fueron firmados 48 contratos (Foro, 2019). En 2019, fueron firmadas 18 adjudicaciones en la subasta, principalmente en los Llanos Orientales.
- 19 Según los datos del Banco de la República, entre 2005 y 2015 ingresaron al país cerca de US\$ 184 000 millones, de los cuales, en promedio, el 52 % se dirigió al sector. En 2005, la inversión extranjera en el sector representó el 38.5 % del total de inversión extranjera en el país. Esa proporción llegó al 76.4 % en el 2009, y descendió al 45.3 % en 2015, llegando a ser solamente el 16.3 % en 2016 (Banco de la República, 2016). En 2017 representó el 30.4 % del total y, en 2019, el 31.5 % (Gaitán y otros, 2011; Martínez, 2020).
- 20 Ver los Informes sobre el Sector extractivo en Colombia que publica la Fundación Foro Nacional por Colombia a través de su Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia (www.foro.org.co).

crecimiento y sostenibilidad, cuyo saldo favoreció siempre al primero en detrimento de la segunda. Así, los estándares ambientales terminaron jugando un rol marginal en el diseño de la política económica en el país. El Acuerdo de Escazú puede devolver a esos criterios su real valor para el diseño de un modelo de desarrollo sostenible, en el que la protección de los recursos naturales no sea vista como barrera para la actividad productiva.

Otros rasgos de la dinámica del país también justifican la adopción y la aplicación del Acuerdo. En primer lugar, los altos niveles de conflictividad social y política²¹. Suscrito el Acuerdo entre el Estado y las FARC-EP para la terminación del conflicto armado, a fines de 2016, se abrió una fase de transición hacia la construcción de una paz estable y duradera que, por lo ocurrido en otras latitudes, se sabía que podría dar lugar a nuevas tensiones. Fue lo que sucedió: se incrementó la movilización social en torno a reivindicaciones de diversa índole, incluidos los asuntos ambientales, con el agravante de que, al lado de esos conflictos sociales, la violencia revivió a través de la acción de grupos ilegales de naturaleza diversa como la guerrilla del ELN, las disidencias de las FARC-EP, los grupos armados ligados a actividades ilícitas como el narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y el contrabando, así como bandas criminales que recibieron el legado de los grupos paramilitares.

Tras el Acuerdo, en esta fase, el Estado colombiano no ha logrado asegurar su presencia en varias zonas abandonadas por la guerrilla de las FARC-EP, lo que ha dado lugar a sangrientas disputas por el dominio de esos territorios entre los grupos ilegales mencionados. Ello ha redundado en altos niveles de incertidumbre e inseguridad para las poblaciones que habitan en esos territorios y en el asesinato de líderes y lideresas a lo largo y ancho del país²². Las personas defensoras del medioambiente han aportado una cuota importante de vidas. Según el informe de Global Witness, Colombia ocupó en 2019 el primer lugar en el mundo en número de líderes ambientales asesinados, con un total de 64 muertes, la cifra más alta registrada en un país desde que esa ONG inició en 2012 la publicación de sus informes²³.

Estos hechos han ocurrido en medio de una alta polarización política y de una brecha socioeconómica que distancia cada vez más a los colombianos entre sí y define a Colombia como uno de los países más desiguales de América Latina y del mundo. Garay y Espitia (2019, p.9) lo plantean del siguiente modo:

Colombia se ha distinguido por ser uno de los países más desiguales del mundo en términos de ingreso, riqueza, y propiedad y tenencia de la tierra, con el agravante de que el esfuerzo tributario respecto al PIB es inferior al de otros países de ingreso similar en América Latina y el Caribe y por supuesto, claramente menor al de países desarrollados, aun de europeos mediterráneos como España.

21 La conflictividad se intensificó a partir de la segunda mitad de los años 90 del siglo pasado, con momentos de auge en 2007 y entre 2011 y 2015, según la base de datos sobre luchas sociales, del CINEP (Ver Velásquez y otros, 2020).

22 Según los informes publicados por Indepaz, desde la firma del Acuerdo de paz hasta el 19 de abril de 2021, 1166 líderes(as) y defensores(as) de Derechos Humanos fueron asesinados, así como 267 firmantes del Acuerdo de Paz (ver <http://www.indepaz.org.co/con-lideres-hay-paz-agresiones-contra-la-paz-en-colombia/>).

23 <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/colombia-primer-lugar-por-lideres-ambientales-asesinados-en-el-mundo-informe-global-witnees-523552>

Los datos proporcionados por los autores en su libro son contundentes:

De acuerdo con las declaraciones de renta presentadas en 2000, el decil más rico de empresas, comprendidas en el decil 10, concentró el 95 % de la Riqueza Total de las Personas Jurídicas en el país, mientras que el decil 1 de las más pobres aglutinó tan solo el 0.001 %. Esta situación en poco o nada ha mejorado en los últimos años. Es así como según las declaraciones de renta del año 2017, el decil 10 concentró el 95 % de la Riqueza Total, consecuente con un índice de concentración Gini de 0.974” (115). Existen elevados índices promedio de concentración Gini de 0.9590 para los Ingresos Brutos y Netos de las Personas Jurídicas en 2017. En el decil 10 de las empresas ricas se observan los mayores índices: 0.8452 y 0.844 respectivamente. El Índice de concentración de Gini para las Personas Naturales declarantes alcanzó el 0.5615 para el Patrimonio Bruto y el 0.5789 para el Patrimonio Líquido en 2014. Y sobre la distribución de la propiedad de la tierra señalan: “El porcentaje de Unidades Productoras con un área superior a 1000 hectáreas asciende a 5842 (0.25 % del número total) y su área acumulada asciende hasta unos 80.4 millones de hectáreas (74 % del área total). Así, entonces, la distribución de la tenencia de la tierra es tal que el Índice Gini resultante a nivel nacional es del orden de 0.829 (p. 203).

En estas circunstancias la aplicación del Acuerdo de Escazú en Colombia es conveniente y provechosa. Como bien lo señala el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres (2018), el Acuerdo de Escazú es un poderoso instrumento para prevenir conflictos en la medida en que pone en el centro de las decisiones públicas —en este caso, las ambientales— la consideración de los derechos humanos como referentes para el diseño de un modelo de desarrollo afincado en la inclusión y en la voz de los excluidos. Si algo requiere Colombia es un instrumento de inclusión económica, social y política, fundado en la realización de los derechos humanos y relacionado con uno de los escenarios de mayor tensión y conflictividad, el de las decisiones ambientales.

Un último elemento pone de relieve la importancia del acuerdo de Escazú para el país. A saber, el desafío que tiene que enfrentar —como muchos otros países del planeta— de recuperar el tejido y la actividad productiva del país para paliar la difícil situación social generada por la pandemia del COVID-19. La cuarentena obligada significó en Colombia una notoria reducción de la actividad económica, que afectó prácticamente a todos los sectores productivos, incluido el extractivo, aunque en este último caso con menor fuerza, produciendo impactos diferenciales según el producto y la escala de la producción, como ya se señaló en la Introducción. La baja en el ritmo de la actividad productiva trajo consigo consecuencias muy negativas en el campo social y en las finanzas del Estado. El gobierno colombiano lo plantea de la siguiente manera:

La afectación a la salud de la población por COVID-19, las medidas de autocuidado, y las medidas de contención implementadas por el Gobierno se convirtieron en choques que afectaron el funcionamiento normal de la economía. El primer choque afectó, por un lado, la salud de los trabajadores y los hogares, y por ende sus ingresos al aumentar las ausencias laborales y horas trabajadas; y por el otro, afectó el consumo privado debido al aislamiento voluntario e involuntario. El

segundo choque, debido al cierre parcial o total de los negocios, generó impactos diferenciales sobre los sectores productivos y los tipos de empresas. Las finanzas públicas sufrieron un impacto negativo doble, debido a que los ingresos por impuestos cayeron y los egresos para mitigar la crisis económica y de salud aumentaron (CONPES, 2021, p. 3).

Como se analizará luego, el gobierno colombiano ha diseñado una estrategia de reactivación económica para enfrentar la crisis. El Acuerdo de Escazú se convierte así en un referente importante para valorar qué tanto dicha estrategia se acoge a estándares sociales, especialmente en materia de acceso a la información y participación ciudadana, teniendo en cuenta el peso de la actividad extractiva en dicha estrategia.

La controversia en torno a la ratificación del Acuerdo

En Colombia, la ratificación del Acuerdo ha causado una aguda controversia entre los opositores a la ratificación y sus promotores durante su paso por el Congreso de la República. El Gobierno colombiano presentó en julio de 2020 con mensaje de urgencia el proyecto de ley al Congreso, como resultado de la negociación con la Mesa Ambiental, uno de los escenarios de la Conversación Nacional propuestos por el Gobierno como respuesta a la movilización social del 19 de noviembre de 2019. En los foros y audiencias organizados por el Congreso²⁴, el partido oficialista, el Centro Democrático, se opuso a la ratificación del Acuerdo, en alianza con los gremios de los principales sectores empresariales, encabezados por la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN) y su presidente José Félix Lafaurie. En la orilla opuesta, diferentes organizaciones, redes y plataformas sociales, ambientales y académicas instaron al Congreso a ratificar el Acuerdo.

Algunos de los integrantes del grupo opositor reconocieron las buenas intenciones del Acuerdo, especialmente en lo relativo a la defensa de los derechos humanos y la apuesta por el desarrollo sostenible. Sin embargo, plantearon de modo reiterado la inconveniencia de adoptar el tratado por varias razones: la más importante, la supuesta pérdida de soberanía que implicaba la ratificación de Escazú para el país y la ambigüedad en el lenguaje de algunos de sus artículos a ese respecto. Acoger el Acuerdo significaría someterse a una jurisdicción internacional, a organismos de control externos y a la imposición de narrativas externas de ONG internacionales, es decir, a una realidad que “no corresponde con el país”. Así, podría desconocerse el papel de las autoridades ambientales al concebir a los organismos multilaterales como las instancias competentes en materia ambiental, lo que iría de la mano con un incremento en los litigios internacionales y nacionales, lo cual entorpecería los procedimientos legales ya establecidos en Colombia.

Una segunda razón para oponerse a la ratificación es la supuesta inseguridad jurídica que introduce el Acuerdo. A juicio de los opositores, ya existe en el país un marco normativo suficiente que reglamenta los derechos de acceso a la información y a la

²⁴ Tuvieron lugar el 3 de septiembre y el 9 de noviembre de 2020, y el 9 de junio de 2021.

participación ciudadana en asuntos ambientales²⁵ e instrumentos como el derecho de petición, la tutela, la consulta previa y otros dispositivos, por lo que una norma más que se superponga a las ya existentes sería innecesaria y provocaría incertidumbre jurídica. Varios representantes gremiales invitaron al Congreso a “revisar lo que ya se tiene”, a implementar las normas vigentes y a mejorar los instrumentos jurídicos con los que cuenta el país.

Otro argumento de los opositores alude a su preocupación acerca de la eventual reducción de la competitividad y de la inversión privada en el país por cuenta de las exigencias ambientales que introduce el Acuerdo. En su opinión, ello agravaría las dificultades cotidianas que enfrentan varios sectores productivos en el país, especialmente en la actividad agropecuaria. El efecto inmediato sería un aumento de la inseguridad alimentaria, especialmente en el caso de bienes importados que no están sometidos a los requerimientos que impone el Acuerdo. Además, este incluye algunas cláusulas que pueden generar inconvenientes en la aplicación de los tratados internacionales de libre comercio.

De otra parte, la transparencia en la información sobre las operaciones productivas afectaría los criterios de confidencialidad que amparan el derecho a la propiedad, la libre competencia y el derecho internacional del comercio. Ello cobra una mayor relevancia en el contexto de recuperación económica post-pandemia, en el que debería garantizarse los medios para aumentar la productividad de las empresas, en lugar de interponer barreras para la realización de sus proyectos.

Por último, para el sector empresarial el hecho de que cualquier persona pueda participar y solicitar información ambiental sobre proyectos específicos también supone un peligro y crea un vacío jurídico. Personas con intereses particulares, por ejemplo, “pueden apropiarse de los terrenos y perseguir a quienes cultivan en las laderas de los ríos o que tengan sombrío, a pesar de que esta práctica sea tradicional en el cultivo del café” (Federación Nacional de Cafeteros, Intervención en la audiencia pública del Congreso, septiembre de 2020). De igual forma, el hecho de que se pueda participar en cualquiera de los momentos de la adjudicación de licencias ambientales lleva a que, al final, los procesos se caigan, constituyendo un gasto de recursos tanto para el Estado como para las empresas. Además, el acceso libre a la información supone un riesgo, ya que puede ser utilizada por parte de organismos de control nacionales para adelantar sanciones y multas a las empresas. En suma, el hecho de que cualquier persona—sin estar relacionada con los territorios o recursos naturales en cuestión—pueda solicitar información es un riesgo para las inversiones y la gestión del desempeño de las empresas²⁶.

25 Artículo 79 de la Constitución; ley 99 de 1993; ley 1712 de 2014, ley 1757 de 2015, entre las más importantes.

26 Otros argumentos hacen referencia al aumento de consultas previas, y la intensificación del litigio estratégico en cabeza de ONG nacionales e internacionales, que no necesariamente conocen la realidad del país, especialmente en el caso de las segundas.

La intervención de la directora del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, María Clara Escobar, resume bien la mayor parte de los argumentos. En su opinión, el Acuerdo de Escazú:

(...) duplica innecesariamente la normatividad existente, contribuye a la ineficiencia normativa, incrementa los costos de transacción, crea inseguridad jurídica, desestimula la inversión y promueve la creación de nuevas entidades burocráticas. Ya existen suficientes mecanismos que garantizan el acceso a la información ambiental, los procesos de consulta previa en las comunidades y la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Adicionalmente, ya existe en el país un entorno institucional que ayuda a la ejecución, y al cumplimiento de las prescripciones legales. La ratificación del Acuerdo de Escazú implicaría la creación de partidas presupuestales para crear nuevas entidades que se encarguen de la vigilancia de su cumplimiento, creando mucha más burocracia y complicando la institucionalidad del país (...) Una vez ratificado este acuerdo su implementación pondría trabas al desarrollo del país y limitaría nuestra capacidad de gestión ambiental, abriendo la puerta a organizaciones internacionales y a activistas promotores de agendas políticas totalmente desconectada de la realidad nacional y de las dinámicas territoriales de las comunidades y su entorno (...) La ratificación de este acuerdo estaría integrado al bloque de constitucionalidad, de modo que se cederían importantes competencias judiciales, administrativas y se dejarían en manos de funcionarios de la CEPAL sin ninguna representación ciudadana, y también se dejaría en manos de los jueces de las Cortes Interamericana de Derechos Humanos y de la Haya. La ratificación de este Acuerdo omite la utilización de criterios técnicos, académicos o científicos en la gestión ambiental, pues abre la puerta para la arbitrariedad, las opiniones infundadas, la ideología, y la agenda política de diferentes actores internacionales cuyo resultado sería la obstaculización de proyectos de gran envergadura. (Intervención en la audiencia del 3 de septiembre de 2020).

Los sectores sociales, políticos y académicos que defienden la ratificación del Acuerdo han desvirtuado los argumentos formulados por sus opositores, que, a su juicio, son mitos contruidos para evitar su adopción, y han dado sus propias razones sobre por qué Colombia necesita acoger el Acuerdo. Para ellos, en primer lugar, no es cierto que el Acuerdo genere riesgos de pérdida de soberanía, pues se nutre de los principios de “soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales” y de la “buena fe” (Art. 3.i y 3.d, respectivamente). Las obligaciones del país frente al tratado se limitan a su legislación nacional; no se establece ningún mecanismo de control entre Estados, ni se impone la obligación de recurrir a la Corte Internacional de Justicia, pues el Acuerdo establece que se deben agotar primero las instancias internas. El Artículo 19 del Acuerdo, “Solución de controversias”, reconoce la soberanía de cada estado firmante y establece la opción de acudir a dicha Corte cuando existe un asunto con otro país y cuando ambos países lo acuerden. La Corte no tendrá competencias para conocer de conflictos por aplicación del Acuerdo de Escazú, a menos que Colombia decidiera en un acto posterior, entregarle tal competencia.

En segundo lugar, es cierto que Colombia ya incluye algunos de los estándares de Escazú en su legislación, particularmente en materia de acceso a la información y participación ciudadana. Sin embargo, la aplicación efectiva de tales normas no ha sido frecuente ni adecuada²⁷. Además, el Acuerdo no solo señala la necesidad de que exista una normativa para los tres derechos, sino que propone estándares de cumplimiento. En este sentido, su ratificación permitiría complementar la normativa nacional existente por medio del fortalecimiento de una gobernanza ambiental democrática y sentar compromisos frente a la ciudadanía, acortando las asimetrías entre actores sociales. Esto último es de particular relevancia en el caso de los grupos más vulnerables de la población y de los pueblos y comunidades étnicas: el Acuerdo señala acciones concretas para asegurar su inclusión y su participación en las decisiones ambientales. En tal sentido, lo que ofrece Escazú es certidumbre normativa, pues complementa las disposiciones vigentes en el país y establece rutas para su adecuada aplicación.

Un tercer argumento es que el Acuerdo no es contrario a los intereses empresariales ni del sector productivo. El Acuerdo plantea la necesidad de que el Estado genere reglas y llene vacíos que enfrenten los escenarios de incertidumbre para las empresas. Igualmente, ofrece un camino para una recuperación económica pospandemia en clave de economía verde y transición digital, tal como lo ha planteado Europa, pues cumple directivas de organismos multilaterales como el Banco Mundial, la OCDE, y el BID, entre otros. La ratificación, entonces, envía un mensaje a los inversionistas sobre el compromiso con la buena gobernanza, la transparencia, la participación pública en la toma de decisiones y fortalece la seguridad jurídica para el desarrollo de proyectos productivos. En este sentido, el país puede atraer inversión extranjera y, adicionalmente, obtener recursos de cooperación internacional. En esta misma vía, el Acuerdo está alineado con los ODS, figura que ha sido respaldada por los empresarios. En cuanto a la transparencia en la información, las empresas del sector extractivo también se beneficiarían del acceso a la información, ya que podrían conocer las razones por las cuales las autoridades ambientales aceptan o niegan las licencias.

Al lado de estos argumentos para derrumbar los mitos creados sobre el Acuerdo, los promotores de la ratificación han señalado razones adicionales que sustentan la necesidad de acoger el Acuerdo. La más importante es que este último introduce, como ya se señaló en este informe, el enfoque de democracia ambiental, que articula el derecho a un ambiente sano con el ejercicio de la ciudadanía y una gestión pública que lee e interpreta las demandas ciudadanas como parte importante de la toma de decisiones en materia ambiental. De otra parte, ser parte del Acuerdo envía una

27 Afirma el Senador Antonio Sanguino: “La consulta previa ha sido un instrumento muy importante en materia de participación de estas comunidades. Pero en otro tipo de contextos, la participación es absolutamente formal. Y en este gobierno estamos hablando de proyectos que son muy apetecidos por grandes jugadores económicos nacionales. Allí se trata de escamotear la participación, de reducir su capacidad decisoria y de volverla un ritual formal e intrascendente” (Comunicación personal para este proyecto). Sobre el acceso a la información, el Representante Carlos Ardila, del Partido Liberal, quien estaba a favor de la ratificación del Acuerdo, manifestó: “Uno termina atendiendo vías de hecho porque el gran ausente es la información. En territorio se tejen unos mitos, como que la actividad extractiva es completamente contraria al medioambiente, y como no hay respuestas ni información, los mitos se convierten en verdades” (Comunicación personal para este proyecto). Por eso, considera que el acceso a la información es fundamental.

señal a los demás países del mundo sobre el compromiso de Colombia con la buena gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas, y la participación pública en la toma de decisiones ambientales, lo cual sin lugar a dudas, disminuye significativamente los riesgos para la inversión privada. Además, fortalece la confianza de todos los actores y genera seguridad jurídica para las industrias promoviendo reglas claras y previsibilidad, elementos claves para un desarrollo sostenible estratégico y a largo plazo. En tal sentido, la institucionalidad existente para la protección del ambiente en Colombia se verá robustecida con la ratificación del Acuerdo, pues abre una hoja de ruta para mejorar sus procedimientos y fortalecer el Estado Social de Derecho.

Señalan también los promotores del Acuerdo que este es el primer tratado del mundo con disposiciones específicas en favor de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. La labor de estas personas es crucial y se ubica como una categoría dentro de la defensa de los derechos humanos. A ello se suma el carácter del Acuerdo como un instrumento poderoso para prevenir y reducir la conflictividad alrededor de procesos ambientales al fortalecer el diálogo, la transparencia, la rendición de cuentas, la buena gobernanza y la resolución pacífica de controversias.

Por último, el Acuerdo es consistente con numerosos tratados internacionales sobre derechos humanos, ratificados por Colombia, que promueven el reforzamiento de su ejercicio. Su valor agregado es que desarrolla estándares específicos en asuntos ambientales²⁸.

Hasta la fecha, la balanza política se ha inclinado del lado de quienes se oponen a la ratificación del Acuerdo. Terminada la Legislatura de 2020-2021, las Comisiones Segundas Constitucionales de la Cámara y el Senado decidieron archivar el proyecto de ley, tal y como lo pedían los sectores empresariales y sus aliados políticos, contrariando así la solicitud del gobierno de ratificar el Acuerdo, asunto sobre el cual el propio gobierno no estaba del todo convencido²⁹. En recientes declaraciones (junio de 2021), el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible afirmó que el Gobierno presentará de nuevo al Congreso el proyecto de ley de ratificación del Acuerdo en la próxima legislatura y espera que esta vez sea aprobado. Habrá que ver si, más allá de radicarlo, hace lo necesario para que el Congreso lo apruebe. En las filas de los promotores del Acuerdo hay un fuerte escepticismo a ese respecto.

28 ¿Por qué Colombia debe ratificar el Acuerdo de Escazú? Principales argumentos jurídicos para su aprobación en el Congreso de la República. Bogotá (documento no publicado).

29 El representante Carlos Ardila afirmó en una entrevista realizada para este proyecto que, a pesar de que varios agentes gubernamentales expresaron la voluntad del gobierno de apoyar el Acuerdo, nunca fue evidente una acción decidida por parte de este último de sacarlo adelante durante los 11 meses de tránsito del proyecto en el Legislativo.

La propuesta de reactivación económica

En el segundo semestre de 2020, el gobierno colombiano comenzó a perfilar lo que sería su estrategia para reactivar la economía, luego del golpe que esta sufrió como consecuencia de la emergencia sanitaria. Varias iniciativas gubernamentales comenzaron a ser sugeridas por el presidente de la República y algunos de sus ministros, las cuales finalmente se concretaron en el Documento CONPES³⁰ 4023, de febrero de 2021, y en algunas otras fórmulas de estímulo al sector productivo y, en particular, al sector extractivo. En esta sección se mostrará el contenido del discurso gubernamental sobre la reactivación y el contraste con las propuestas y acciones concretas que ha venido desarrollando. En esa brecha entre discurso y práctica se ubica el papel –de primer orden– del sector de minas e hidrocarburos como cabeza de los procesos de reactivación.

El discurso: el Documento CONPES 4023

El documento define “la política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente” (CONPES, 2021, p. 14), con el propósito de “desarrollar capacidades en los hogares, el sector productivo, el marco institucional y de los habilitadores digitales para que, en el corto plazo, el sistema pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible que tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto” (Ibid., p. 127-128).

Esta apuesta se apoya en principios de sostenibilidad ambiental, inclusión social, intersectorialidad y resiliencia económica. Esta última entendida como “la capacidad económica que le permite a una región o entidad resistirse y adaptarse ante las fuerzas de cambio, la cual se refleja en una trayectoria de crecimiento (tendencia) estable y positiva, cuya pendiente no se ve alterada significativamente después de la presencia de los efectos del shock económico externo” (González & Oliva Ayala, 2017, apud CONPES, 2021, p. 57).

El documento tiene cinco secciones. En la primera, presenta una información sobre el desarrollo de la pandemia y las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentarla desde el punto de vista sanitario, económico, social, institucional, financiero y de desarrollo digital. La segunda parte enuncia el marco conceptual y los principios rectores de la política. La tercera sección se centra en el diagnóstico de los problemas

30 Los documentos CONPES son los documentos de política del gobierno nacional, aprobados y emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

que la política debe resolver. La cuarta presenta la política en términos de sus objetivos, el plan de acción, la estrategia de seguimiento y los recursos necesarios para su ejecución. En la última sección, el documento propone unas recomendaciones finales para cada una de las entidades del gobierno concernidas con la ejecución de la política. El análisis que sigue se enfocará en la cuarta sección (la política) y, en parte, en la última.

La política enuncia cinco objetivos específicos:

- a. Detener y mitigar el crecimiento de la pobreza y la vulnerabilidad económica de los hogares, en el marco de la emergencia por el COVID-19.
- b. Mitigar la desaccumulación del capital humano, acentuada por la pandemia del COVID-19.
- c. Reactivar el sector productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible.
- d. Consolidar las capacidades institucionales para el óptimo desarrollo de la reactivación con el respaldo y confianza de la ciudadanía.
- e. Fortalecer los habilitadores digitales del país.

¿Cómo se propone la reactivación del sector productivo³¹? El plan incluye quince líneas de acción, tal y como aparece en el Cuadro 1. Como puede verse, no hay una referencia directa al sector extractivo, aunque las líneas 5, 8, 9, 10, 12 y 13 se relacionan directa o indirectamente con el sector minero-energético y de infraestructura (construcción de vías terciarias, inversión en proyectos de infraestructura con presencia del sector privado, impulso a la transición energética y promoción de la economía verde). Los focos de esas líneas de acción son tres: la construcción de infraestructura, tanto en materia de vías como de servicios públicos, especialmente en las zonas rurales; transición energética; y desarrollo de la bioeconomía y los negocios verdes.

La apuesta por la transición energética toca al sector de minas e hidrocarburos en –por lo menos– los siguientes aspectos:

- i) la investigación geocientífica para conocer mejor los recursos del subsuelo, tarea encargada al Servicio Geológico Colombiano;
- ii) el impulso a encadenamientos productivos en regiones con vocación extractiva³²;
- iii) un mejor relacionamiento de las entidades públicas con la población en las regiones de exploración y explotación de recursos del subsuelo con el propósito de construir “condiciones favorables y armónicas para la entrada de nuevos proyectos del sector minero-energético” (Ibid., p. 143). Esa tarea fue encargada al Ministerio de Minas

31 Tercer objetivo específico.

32 “Se diseñará e implementará por parte del Ministerio de Minas y Energía, la estrategia de encadenamientos productivos en las regiones con vocación extractiva, el avance de ésta incluirá programas de capacitación, de política industrial, de innovación y transferencia de tecnología, de desarrollo de proveedores del sector y de “tejido conectivo” a nivel regional. Esta acción iniciará en 2021 y finalizará en 2026” (cursivas en el original) (CONPES, 2021, p. 144).

y Energía³³, la que incluye una mención a la consulta previa, en el sentido de que la Dirección Nacional de la Autoridad Nacional de Consulta previa del Ministerio del Interior debe medir “la reducción de los tiempos de respuesta de la Dirección en las diferentes etapas de la consulta” (Ibid., p. 144).

CUADRO 1. Líneas de acción del objetivo de reactivación productiva

OBJETIVO ESPECÍFICO: Reactivar el sector productivo hacia un crecimiento mayor y más sostenible	
Línea de Acción	Descripción
1	Mejorar el funcionamiento del mercado laboral
2	Reducir la carga regulatoria de las empresas
3	Aumentar el acceso de empresas a compras públicas
4	Aumentar el acceso a financiamiento
5	Promover la internacionalización de la economía
6	Aumentar la implementación de estándares de calidad y bioseguridad
7	Desarrollar insumos para el diseño de instrumentos de libre competencia
8	Promover la inversión en vías terciarias
9	Promover la inversión privada en proyecto de infraestructura
10	Mejorar la sostenibilidad financiera de las empresas prestadoras de servicios públicos
11	Aumentar la adopción, uso y financiación de actividades de ciencia, tecnología e innovación
12	Impulsar la transición energética
13	Desarrollar la bioeconomía y los negocios verdes
14	Oportunidad para impulsar la economía circular
15	Impulsar el desarrollo sostenible productivo en la ruralidad

Fuente: elaboración propia con base en CONPES, 2021.

Por último, la promoción de los negocios verdes incluye el impulso a encadenamientos productivos BIO; el desarrollo de un programa de apoyo empresarial “orientado a la promoción y desarrollo de productos, procesos y servicios a partir de la biodiversidad y la biomasa” (Idem); y la implementación de una estrategia de promoción de la

33 “El Ministerio de Minas y Energía diseñará la promoción de la e implementará una estrategia de relacionamiento territorial, que promueva la coordinación nación-territorio y contribuya a la generación de condiciones favorables y armónicas para la entrada de nuevos proyectos del sector minero energético. Dichos proyectos buscarán dinamizar la economía, promover el desarrollo de nuevos y mejores empleos además del crecimiento sostenible de los territorios y el país. Esta acción tendrá una ejecución enmarcada en la vigencia 2021 al año 2026” (negritas y cursivas en el original) (CONPES, 2021, p. 143).

Inversión de extranjera directa sostenible y de impacto, incluyendo, entre otros temas, la economía circular.

Aunque no hay una referencia clara a la minería y los hidrocarburos en este objetivo de reactivación productiva, el documento incluye algunas notas que revelan la importancia del sector dentro de la apuesta del Gobierno. En efecto, en la primera sección, cuando se examina la respuesta gubernamental a la emergencia sanitaria, se afirma: “Los sectores de minería e hidrocarburos son relevantes para la reactivación debido a sus aportes en materia de regalías, impuestos, inversión extranjera directa y contraprestaciones económicas en favor de la nación” (Ibid., p. 40). Esto se expresa en políticas y normas que el Gobierno Nacional ha expedido en los últimos ocho años, entre las cuales se destacan el decreto 1073 de 2015 sobre exploración y explotación de minas e hidrocarburos; la ley 2056 de 2020, que reglamenta la reforma al Sistema General de Regalías; el documento CONPES 3762, de agosto de 2013, sobre lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES); el CONPES 3990, de marzo de 2020, titulado Colombia, potencia bioceánica sostenible 2030, sobre la explotación de hidrocarburos *offshore*; y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que incluye el pacto por el recurso minero-energético. A renglón seguido, el Documento señala: “Considera el sector [minas e hidrocarburos] como el dinamizador del desarrollo de territorios, poniendo en marcha un nuevo sistema de relacionamiento entre el gobierno nacional y los entes territoriales” (Idem).

En suma, son dos las principales razones que otorgan al sector una relevancia en la estrategia de reactivación: la generación de rentas para el Estado y la dinamización del desarrollo territorial. La jerarquía entre las dos es clara. Primero, la generación de rentas; después, el desarrollo de los territorios ricos en recursos del subsuelo. En esa jerarquía cobra sentido la estrategia de relacionamiento con el territorio: asegurar que las comunidades y sus autoridades acojan los proyectos extractivos en un clima de colaboración y armonía, sin protestas y sin resistencia de grupos de la población. No se trata, por tanto, de defender el derecho de las comunidades locales a decidir sobre su territorio, sino de asegurar que los proyectos minero-energéticos se desarrollen sin oposición de los actores locales.

La importancia concedida al sector de minas e hidrocarburos, así como a la construcción de infraestructura en la estrategia de reactivación se refleja en la distribución del presupuesto (Cuadro 2). Los sectores Transporte y Minas y Energía suman el 68.7 % del presupuesto asignado, en contraste con el 4.4 % dispuesto para Inclusión Social y el 15.8 % para el sector agropecuario y otros.

En otras palabras, el Documento CONPES maneja un doble discurso. De un lado, un discurso “verde” centrado en los principios de sostenibilidad y en estrategias de reactivación económica en torno a la economía verde. De otro, una mención—casi subliminal—al sector minero energético como uno de los más importantes para la reactivación económica, particularmente por los recursos que genera al erario público. Ello se ve reflejado en la distribución del presupuesto de reactivación, que privilegia la construcción de infraestructura, especialmente de transporte, y el sector minero-energético.

CUADRO 2. Presupuesto por sector de la estrategia Plan nuevo compromiso por el futuro de Colombia (%)

Sector	Porcentaje
Vivienda	7.2
Transporte	42.4
Educación	3.9
Minas y Energía	26.3
Inclusión social	4.4
Sector agropecuario y otros	15.8
Total	100.0

Fuente: CONPES, 2021.

La realidad

Aunque no es explícito, el contraste entre los dos discursos (economía verde versus peso de los sectores minero-energético e infraestructura) es mucho más evidente cuando se compara la propuesta del documento CONPES con las políticas reales que está impulsando el Gobierno para incentivar la inversión en minas e hidrocarburos en los próximos años. No existe aún una primera medición del sistema de monitoreo creado para hacer seguimiento a la política de reactivación. No obstante, algunas mediciones internacionales realizadas hasta ahora señalan que en varios países del continente y del mundo, si bien han sido promovidos algunos emprendimientos en el campo de la bioeconomía y los negocios verdes, ello no ha sido comparable con el impulso que sigue dando a la explotación de recursos no renovables³⁴.

La medición del Índice de Estímulo Verde (IEV), que valora los paquetes económicos de los países para evaluar cuán sostenibles son, indica que las principales economías incluidas en ese ejercicio (el G20 más 10 países, entre ellos Colombia) anunciaron paquetes de estímulo por 4.8 billones de dólares en sectores ambientalmente intensivos, de los cuales solamente 1.8 billones pueden ser considerados como gasto verde, lo que contradice las apuestas de conservación del planeta y los términos del Acuerdo de París. En esta medición Colombia recibió una calificación negativa, pues las inversiones en negocios verdes no compensan las inversiones en minería e hidrocarburos. El país ocupó el puesto 20 entre los 30 países, con un resultado de 40 puntos negativos³⁵.

34 Un estudio sobre el gasto de 50 economías del mundo, realizado por el PNUMA y el Programa de Recuperación Económica de Oxford concluye que, a abril de 2021, solo el 18 % del gasto realizado es verde (Ver <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-gasto-recuperacion-verde-covid-solo-alcanza-18-informe-pnuma-universidad-oxford-20210311125708.html>). Señala el estudio que apenas el 18 % de los 341 000 millones de euros invertidos fueron gasto verde, el cual fue aportado principalmente por unos pocos países de altos ingresos.

35 www.vivideconomics.com

Este último dato muestra la amplia brecha que existe entre el discurso planteado en el documento CONPES 4023 y la práctica real, orientada a promover el sector minero y de hidrocarburos como uno de los más determinantes en la reactivación de la economía colombiana. La intención de profundizar el modelo extractivista en Colombia se ha reflejado en las reiteradas declaraciones del Ministro de Minas y Energía, Diego Mesa, acerca del sector como pilar de la recuperación económica, en términos de generación de empleo³⁶, crecimiento económico³⁷, sostenibilidad energética y resiliencia. Las cifras positivas que señala el Ministro pueden ser relevantes (7 % del PIB, 12 % de los ingresos de la Nación; 34 % de la Inversión Extranjera Directa; 56 % de las exportaciones), pero no expresan el impacto social y ambiental de la actividad en sus diferentes escalas, por lo menos en la forma como se ha desarrollado en el país. Señala el Ministro que han sido priorizados 33 proyectos (entre ellos, 8 de minería y 7 de hidrocarburos, 6 de los cuales son proyectos *off-shore*³⁸), que representan una inversión de 9600 millones de dólares y más de 54 000 empleos directos e indirectos³⁹.

Ese ha sido uno de los trasfondos de la reciente reforma al Sistema General de Regalías, uno de cuyos propósitos explícitos, como lo ha señalado el Gobierno en repetidas ocasiones, es generar estímulos a la inversión en la explotación del subsuelo, entre los cuales cabe mencionar el aumento de recursos para las regiones productivas (del 11 % al 25 %), para los fondos de inversión regional (34 %), el incremento de recursos para las regiones más pobres (del 10.7 % al 15 %), el adelanto de regalías para municipios dispuestos a acoger proyectos de minería e hidrocarburos, y la destinación de recursos al medio ambiente (5 %), a la educación (no menos del 5 %) y a ciencia y tecnología (10 %).

El Ministerio de Minas y Energía ha puesto en marcha, además, una estrategia de entrega de títulos y concesiones para la explotación de recursos naturales no renovables, que comprende:

- El lanzamiento, en marzo de 2021 de la primera Ronda Minera 2021 de exploración polimetálica y de cobre, con una oferta de 6500 hectáreas en los departamentos de El Cesar y la Guajira. También serán ofrecidas en licitación 18 áreas en Antioquia y 12 en Tolima.
- La realización de otra Ronda Minera con 7 inversionistas de países asiáticos –China, Japón y Vietnam, entre otros– para concesiones de carbón devueltas por la firma Glencore, en el departamento de El Cesar.

36 Se sabe, sin embargo, que este es un sector intensivo en capital, que utiliza poca mano de obra, excepto en la categoría de minería ancestral y artesanal y a pequeña escala (MAPE).

37 También es sabido que hasta ahora los encadenamientos productivos del sector extractivo hacia atrás y, sobre todo, hacia adelante, han sido muy débiles.

38 En materia de hidrocarburos, principal producto de exportación del país, el Ministerio habla de 4 ejes estratégicos: i) exploración y producción costa afuera; ii) exploración de yacimientos continentales; iii) tecnologías de recobro mejorado (técnica para optimizar el aprovechamiento de los campos maduros); y iv) yacimientos no convencionales (mediante uso del *fracking*).

39 Intervención del Ministro en el conversatorio sobre el sector extractivo en la reactivación de la economía, organizado por el Foro Nacional Ambiental, septiembre de 2020.

- La convocatoria para atraer inversiones para la exploración y explotación de oro tendrá lugar a fines de 2021 o comienzos de 2022. La idea es tener en marcha 30 proyectos de oro y cobre de aquí al 2024, que representan una inversión por 5000 millones de dólares y la generación de aproximadamente 7000 empleos
- La realización de la Ronda Colombia 2021 en hidrocarburos, en la que se ofrecen 32 áreas en 9 cuencas⁴⁰, 28 ofrecidas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y 4 sugeridas por el sector privado. 9 de esas áreas serán para la explotación de gas. Habrá 500 bloques disponibles para nominación. La ronda propone exploración a 6 años prorrogables; producción a 24 años, también prorrogables. Las áreas serán adjudicadas en diciembre de 2021.
- La construcción de 48 centrales termoeléctricas en los próximos 5 años para reforzar la matriz energética, en caso de que por efectos de cambio climático las fuentes hídricas de energía no suplan la demanda en el país. En una primera etapa, entrarán en operación 11 centrales hasta finales del 2022: 4 infraestructuras nuevas y 5 en expansión de capacidad, ya agendadas en la última subasta realizada en febrero del 2019⁴¹.

Es, para decirlo en pocas palabras, un poco más de lo mismo, un regreso al pasado, adornado por un lenguaje verde, más cosmético que real. La generación de rentas de corto plazo, provistas por la explotación de los recursos naturales, sigue siendo el principal aliciente del Gobierno para seguir promoviendo el sector, presionado por el déficit fiscal y por las exigencias corporativas de los gremios minero y petrolero que siguen ejerciendo una influencia notable sobre las decisiones de política pública.

40 Las cuencas son: valles inferior, medio y superior del río Magdalena; Llanos Orientales; Sinú-San Jacinto; Urabá; Chocó; Tumaco y Costa afuera.

41 <https://www.portafolio.co/economia/con-48-termicas-se-reforzara-la-matriz-de-generacion-electrica-541424>

La reactivación extractivista y el Acuerdo de Escazú

¿Qué lectura puede hacerse del Acuerdo de Escazú, de cara a una estrategia de reactivación económica que sigue apostando al desarrollo de la construcción de infraestructura de transporte y a la explotación de recursos naturales no renovables? No perdamos de vista que son sectores que tienen un alto impacto ambiental. Por otro lado, ¿estamos ante una reducción de estándares ambientales como camino para estimular esos sectores y asegurar las metas económicas que propone el Gobierno?

Lo primero que hay que señalar es que el Documento CONPES no habla de reducir estándares sociales y ambientales. Por el contrario, reitera con frecuencia la importancia de regirse por principios de inclusión social y sostenibilidad ambiental. Además, insiste a menudo en la idea de que la ciudadanía debe tener un lugar en la implementación de la estrategia y que la participación ciudadana es un derecho fundamental de los ciudadanos para relacionarse con instituciones públicas en la mira de intervenir en los asuntos públicos (CONPES, 2021, p. 44).

Cabe mencionar acá el caso de la ANLA, que desde hace varios meses ha venido incorporando el espíritu del Acuerdo de Escazú en la gestión de las licencias ambientales a su cargo. Con el apoyo de la CEPAL, la Autoridad Nacional ha venido trabajando, a partir de una directriz de su Director, en la incorporación de estándares de Escazú en el ejercicio de sus competencias, especialmente en materia de acceso a información y de participación ciudadana.

En este momento se diseña un plan de trabajo en esa materia, encabezado por la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental, y se busca que otras instancias de la entidad se comprometan con esa labor. De esa forma, la ANLA enriquece el trabajo de contacto con actores territoriales y busca mejorar los instrumentos de divulgación digitales para una mejor oferta de información y la creación de más y mejores espacios de participación de sus grupos de interés⁴².

El caso de la ANLA es, sin embargo, la excepción, no la regla; se ubica en lógica contraria a la del Gobierno Nacional. Como se señaló antes, hay que diferenciar el discurso del Documento CONPES, reiterativo en temas de sostenibilidad, inclusión y relacionamiento con la ciudadanía, y la práctica real del Gobierno, orientada, como se dijo, a seguir impulsando el modelo extractivista como una de las apuestas más importantes para la reactivación económica.

42 Entrevista a Laura Gaitán de la Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana, de la ANLA.

Esta situación se ha traducido en modos diversos en la realidad. Por ejemplo, en las decisiones de política del Ministerio de Minas y Energía ya mencionadas. También en el diseño de una estrategia de relacionamiento con los territorios (autoridades y comunidades locales) con el propósito de legitimar los proyectos extractivos y obtener la licencia social para su ejecución⁴³; está presente, además, en la formulación de un proyecto de ley de concurrencia y coordinación, radicado por el gobierno en el Congreso para su aprobación, que no cumple con los parámetros señalados por la Corte Constitucional, pues no establece procedimientos de concertación entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales para la titulación de áreas con potencial extractivo, ni introduce mecanismos de participación que permitan a la ciudadanía intervenir de manera efectiva en esa concertación⁴⁴. Otros aspectos en los que vemos reflejada esta situación es en la falta de voluntad política para empujar la aprobación del Acuerdo de Escazú y en las prebendas anunciadas a los inversionistas interesados en ejecutar proyectos sobre fuentes alternativas de energía, a los cuales se ha ofrecido exención de impuesto de renta durante 15 años y la eliminación de los correspondientes trámites de licencia ante la ANL⁴⁵.

La estrategia real del Gobierno no es aprovechar la coyuntura para mirar al futuro y transformar la economía en una lógica de generación de valor (no de renta), de inclusión y de sostenibilidad ambiental, sino volver la vista al pasado. Como si nada hubiera cambiado durante la pandemia y reafirmar la apuesta extractivista, con mínimos cambios (plan de fuentes alternativas de energía; diversificación de la minería para responder a las nuevas tendencias de la demanda internacional), garantizando las rentas que requiere el erario nacional para financiar su gasto. Todo ello —eso sí— adornado con un discurso de inclusión, sostenibilidad, diálogo y participación.

43 La estrategia ya fue diseñada por el Ministerio y será pronta su implementación.

44 El proyecto obedece al espíritu que ha dominado la gestión de los recursos del subsuelo en el país, es decir, un modelo jerárquico, en el que es finalmente el gobierno nacional quien toma las decisiones más importantes, dejando a las autoridades locales y a la ciudadanía por fuera de ellas.

45 <https://www.minenergia.gov.co/libro-transicion-energetica>

¿Qué hacer?

El Acuerdo de Escazú, tal y como se esbozó en la primera parte de este documento, es una herramienta de gran valor para la gestión de los asuntos ambientales en el país y, en particular, para monitorear el desarrollo de una estrategia de reactivación económica como la formulada por el Gobierno Nacional. Precisamente porque esta última –al insistir en el impulso al modelo extractivista– puede poner en riesgo parámetros fundamentales en materia de acceso a la información, participación ciudadana, justicia ambiental y protección a líderes y lideresas defensores(as) del ambiente.

El Acuerdo se convierte así en un referente de gran importancia para medir cuán incluyente es la apuesta del Gobierno colombiano en su procedimiento (participación) y sus resultados (reducción de la pobreza y la desigualdad) y cuánto respeta estándares ambientales como los que establece el Acuerdo.

En consecuencia, la plataforma en Colombia debería actuar en tres frentes: i) la ratificación del Acuerdo de Escazú; ii) la socialización del Acuerdo a la ciudadanía (“bajar” el Acuerdo a los territorios); y iii) el uso del Acuerdo como referente para monitorear la implementación de la estrategia de reactivación económica.

En el primer caso, es necesario que las diferentes organizaciones, redes y plataformas de acción conformadas en torno a la ratificación del Acuerdo en Colombia unan esfuerzos para presionar los siguientes puntos de agenda.

- a.** La presentación del nuevo proyecto de ley por parte del gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Congreso de la República. El Ministro de Ambiente, Carlos Correa, declaró la intención del gobierno de presentar el nuevo proyecto en la legislatura que se inició el 20 de julio. Habrá que estar pendientes de esa iniciativa⁴⁶.
- b.** El trámite del mismo en las Comisiones Constitucionales y en las plenarias de la Cámara y el Senado para su aprobación. Será importante participar en las audiencias y en los foros que organice el Congreso para el trámite de la ley, así como apoyar técnicamente a miembros del Congreso y de sus UTL para reforzar los argumentos y ganar adeptos para la aprobación de la ley. Es, además, deseable conversar con quienes se oponen a la ratificación para aclarar sus dudas, desvirtuar sus argumentos y ganar adeptos al Acuerdo.
- c.** Una vez aprobada la ley por el Congreso, y sancionada por el Presidente de la República, se abre una línea de trabajo para garantizar su implementación por parte de las agencias del gobierno nacional comprometidas con los temas del Acuerdo. También será necesario promover su apropiación por parte de los gobiernos departamentales y municipales, en el marco de la autonomía territorial que la Constitución les otorga y en un espíritu de concertación con las entidades gubernamentales del orden nacional

⁴⁶ Ya está en circulación una carta al gobierno nacional exigiendo que cumpla su compromiso de radicar un nuevo proyecto de ley en el Congreso.

La segunda tarea es la socialización del Acuerdo, la cual debe ser emprendida cuanto antes, independientemente del trámite del proyecto de ley en el Congreso. Es preciso desarrollar una amplia campaña de pedagogía ciudadana y de comunicación pública para difundir el Acuerdo, explicar su alcance, señalar los beneficios que conlleva su aplicación en el país y asegurar su apropiación por parte de diferentes grupos y comunidades en todas las regiones. Hay que hacer un esfuerzo grande por acercar el Acuerdo a comunidades territoriales. Este no puede seguir siendo objeto de debate de algunos sectores de opinión nacional. Esa labor permitirá conformar una masa crítica a lo largo y ancho del país que ayudará sin duda a dar vida al Acuerdo en los territorios y se convertirá en mecanismo adicional de presión para su ratificación e implementación por parte de las autoridades públicas.

Por último, en lo que respecta a la reactivación económica, el Documento CONPES contiene como anexo una matriz de seguimiento a cada una de las tareas contempladas en las diferentes líneas de acción. Como se señaló en otro lugar, hasta ahora no se ha producido ningún informe del Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre un primer ejercicio de aplicación del programa de monitoreo. Desde la Plataforma Colombia será preciso examinar en detalle la matriz de monitoreo diseñada por el DNP y hacer seguimiento a aquellas líneas de acción relacionadas con la reactivación, en particular las que tienen que ver con la actividad extractiva y la construcción de infraestructuras, a fin de monitorear los proyectos específicos en términos de acceso a información ambiental y de participación ciudadana en los procesos de licenciamiento. Una idea para realizar esa labor es seleccionar un proyecto piloto para hacer seguimiento específico, con la colaboración de comunidades y organizaciones locales. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el licenciamiento ambiental del proyecto Quebradona, en trámite en este momento en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), que ha contado con una fuerte resistencia de parte de organizaciones y varios sectores sociales de los municipios de su área de influencia.

Un punto que amerita un trabajo de seguimiento es el de transición energética y, en particular, el desarrollo de proyectos de generación de energía a partir de fuentes alternativas. Igualmente, la plataforma podría seguirle el rastro a las rondas de minería y petróleo, así como a la construcción de las Centrales Térmicas. Los pilotos de *fracking* que el Gobierno pretende iniciar en el corto plazo también pueden ser objeto del monitoreo por parte de la Plataforma y sus aliados.

A partir de este monitoreo, la Plataforma podría emitir conceptos, alertas y realizar algunas acciones de incidencia ante autoridades públicas para asegurar que los proyectos objeto de monitoreo cumplan con los estándares de acceso a información, participación ciudadana, protección de líderes(as) y justicia ambiental.

Todas estas acciones requieren de una estrategia de comunicaciones para llegar a diferentes públicos objetivo. Será necesario programar algunas reuniones con los equipos de comunicaciones de las entidades vinculadas a la plataforma para diseñar el plan de trabajo y la estrategia. Esta deberá definir objetivos, destinatarios, piezas, momentos y resultados esperados, así como incluir un programa de monitoreo de la estrategia.

Referencias bibliográficas

- Bárcena, A. (2018). Prólogo. En *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Publicaciones de Naciones Unidas.
- CEPAL (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES (2021). *Documento CONPES 4023*. DNP. Febrero.
- Dagnino, E. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En: E. Isunza y A. Olvera (coordinadores), *Democratización rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social* (pp. 223-244). Ciesas y Universidad Veracruzana.
- Foro Nacional por Colombia (2017). *Participación de gobiernos sub-nacionales en la gobernanza de la industria extractivo –sector minero- en Colombia*. Foro Nacional por Colombia.
- Gaitán, L., Martínez, M., Pérez, P. y Velásquez, F. (2011). *El Sector extractivo en Colombia*. Foro Nacional por Colombia.
- Garay, L. y Espitia, J. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial*. Ediciones desde abajo.
- Guterres, Antonio (2018). Prefacio. En: *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Publicaciones de Naciones Unidas.
- Guzmán Jiménez, L. y Madrigal Pérez, M. (2020) El Acuerdo de Escazú como herramienta para la promoción de la democracia y la protección ambiental en Colombia. En: García, María del Pilar (editora). *Información, participación y justicia ambiental. Herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible y la democracia ambiental* (pp. 25-53). Universidad Externado de Colombia.
- Martínez, M. (2020). El sector extractivo en la economía nacional en tiempos de pandemia. En *El Sector Extractivo en Colombia (2019-2020)*. Foro Nacional por Colombia.
- Peña, J., Jiménez, L. y Simbaqueba, J. (2019). Participación ciudadana en el Sistema Nacional Ambiental. *Foro Debates # 19, Agosto*. Foro Nacional por Colombia.

- Velásquez, F. (2018). Colombia: Participación de las colectividades territoriales en la gestión del sector extractivo. Ponencia presentada en el Congreso de LASA, Barcelona.
- Velásquez C., Fabio E. (2021). El Acuerdo de Escazú y la gestión institucional de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Informe de consultoría entregado a la CEPAL.

