

Análisis del espacio cívico en Colombia en el marco del proceso de Validación EITI 2022

Periodo 2019-2022

Septiembre 2022

Tabla de contenido

PARTIE 1.	Alcance de la evaluación del espacio cívico	3
1.	Objetivo y alcance del informe	3
2.	Marco Conceptual y su relación con el estándar EITI	4
PARTIE 2.	Evaluación	10
1.	Contexto del espacio cívico en Colombia en el sector extractivo	10
	Condiciones para una participación plena en el contexto nacional	10
	Condiciones para una participación activa en el contexto nacional	17
	Condiciones para una participación eficaz en el contexto nacional	24
2.	Resumen de la evaluación del Espacio Cívico en Colombia	27
3.	Evaluación específica del Espacio Cívico en Colombia	33
	Expresión	33
	Operación	42
	Asociación	44
	Participación	46
	Acceso a la toma de decisiones publicas	55
PARTIE 3.	Conclusiones y recomendaciones	66

Este informe fue elaborado por consultores especialistas en temas de derechos humanos en Colombia y con amplia experiencia en temas de participación ciudadana en territorios con actividad extractiva a través de la recolección de información sobre situaciones de violaciones potenciales de derechos humanos. La investigación y el informe fueron realizados para La Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas con el apoyo de Publiquen lo que Paguen. El informe final fue revisado y validado por La Mesa.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ARM	Alianza por la Minería Responsable
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIEDH	Centro de Información en Empresas y Derechos Humanos
COA	Cinturón Occidental Ambiental
CSIR	Comité de seguimiento a la inversión de las Regalías
CTN	Comité Tripartita Nacional
CCONG	Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales
DDH	Defensores de Derechos Humanos
DDHH	Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EITI (por sus siglas en inglés)	Extractive Industries Transparency Initiative
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ETH	Estrategia Territorial de Hidrocarburos
JAC	Juntas de Acción Comunal
La Mesa	Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia de la Industrias Extractivas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OE	Organizaciones Externas al EITI
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAN	Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PPII	Proyectos Piloto de Investigación Integral
SC	Sociedad Civil
SGR	Sistema General de Regalías
SLAPP (por sus siglas en inglés)	Acciones judiciales abusivas contra la participación pública
URT	Unidad de Restitución de Tierras
USO	Unión Sindical Obrera

PARTIE 1. Alcance de la evaluación del espacio cívico

1. Objetivo y alcance del informe

El presente informe tiene por objeto realizar una evaluación del espacio cívico para la participación en Colombia (requisito 1.3 del Estándar EITI) por parte de representantes de la sociedad civil que participan en el EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) Colombia y/o que están comprometidos con la gobernanza de los recursos naturales en el contexto de las industrias extractivas, como parte del proceso de Validación de la iniciativa en Colombia para el periodo 2019-2022.

Para lo anterior, se recopiló, analizó y sistematizó información relevante de los últimos cuatro años sobre el ejercicio de la participación ciudadana en el contexto de las industrias extractivas en Colombia y se evaluó especialmente el entorno cívico alrededor de la gobernanza de los recursos naturales y respecto de las industrias extractivas.

Este informe se estructura en tres partes: Una primera parte que contiene el objetivo y alcance del informe, así como el marco conceptual y normativo que guiará la evaluación, todo en relación con el Estándar EITI. En la segunda parte del documento se desarrolla la evaluación del espacio cívico en Colombia en dos niveles: i) un contexto general del espacio cívico relativo a la gobernanza de los recursos naturales y las industrias extractivas, y ii) la evaluación del espacio cívico a la luz del Protocolo: participación de la sociedad civil (en adelante Protocolo)¹. En la tercera parte se formularán conclusiones generales sobre la evaluación y se propondrán algunas recomendaciones para mejorar la implementación del Estándar en Colombia.

Para la construcción de este informe se han utilizado metodologías de análisis cualitativas de fuentes primarias y secundarias² de información tales como:

- Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil pertenecientes a la Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas (en adelante Mesa) y representantes de la sociedad civil ante el Comité Tripartito Nacional (CTN);
- Entrevistas a organizaciones sociales con alta incidencia en la gobernanza de los recursos naturales en el marco de las industrias extractivas con presencia en diversos territorios de Colombia y, especialmente, del departamento del Cesar y el Meta;
- Prensa, doctrina, jurisprudencia, informes y datos de centros de investigación tales como Somos Defensores, Foro Nacional, Transparencia por Colombia, Global Witness, entre otros.

En este sentido, este informe reflejará los espacios y probabilidades reales para la participación y el involucramiento de la sociedad civil en el debate sobre la gobernanza de los recursos naturales en el marco de las industrias extractivas en Colombia y visibilizará los obstáculos para ejercer la participación en dos niveles:

- Respecto de la sociedad civil ante el CTN y en su calidad de integrantes de la Mesa;
- Respecto de otras organizaciones que llevan a cabo acciones de incidencia en la gobernanza de los recursos naturales y las industrias extractivas.

¹ El Protocolo : participación de la sociedad civil se incorporó al Estándar de EITI en 2015. Detalla el Requisito 1.3 y proporciona “un marco de evaluación para las disposiciones relacionadas con la sociedad civil”.

² En total se realizaron quince (15) entrevistas, un (1) grupo focal territorial y dos (2) grupos focales de validación final.

Finalmente, se han seleccionado dos regiones para ilustrar algunos ejemplos y profundizar en las condiciones de participación y libertad de expresión, el departamento del Meta³ y el departamento del Cesar⁴. Estas regiones se seleccionaron con base en tres criterios: regiones con presencia de actividades extractivas, zonas de operación de los EITI Subnacional⁵ y disponibilidad de la información (entrevistas y talleres con organizaciones y líderes, notas de prensa, entre otras fuentes secundarias). En este sentido, se aporta información local a la evaluación, sumado al panorama general de funcionamiento del Estándar.

Nota: En este informe se omite revelar la identidad de quienes participaron rindiendo su testimonio para la construcción del mismo, así como datos o hechos puntuales de los casos citados que puedan poner en algún tipo de riesgo su integridad.

2. Marco Conceptual y su relación con el Estándar EITI

No es posible hablar de participación y de espacio cívico habilitante, sin tener en consideración los múltiples elementos y conceptos que tienen incidencia sobre la garantía de estos dos derechos y sin tener en cuenta la interpretación y valor que desde la sociedad civil colombiana se da a estos dos conceptos.

Por ejemplo, no es posible entender la participación ciudadana en Colombia de manera exclusiva a la que se indica en el Protocolo del requisito 1.3 como quiera que, en nuestro país, la participación adopta múltiples manifestaciones: protesta social, defensa de derechos humanos/liderazgos sociales, litigio estratégico, mecanismos de participación ciudadana directa, entre otras, y cada una de ellas conlleva factores importantes a valorar. En este sentido, dejar de lado estas múltiples formas de participación y el contexto en que se dan en Colombia implicaría realizar un análisis sesgado y limitado de la participación.

Adicionalmente es importante comprender dos conceptos definidos por el Estándar que también ayudan a comprender de qué manera se espera que la sociedad civil haga parte en la implementación del EITI y de la gobernanza de los recursos naturales.

Proceso EITI

El EITI es un estándar internacional que busca promover la gestión abierta y responsable de los recursos extractivos para lograr la buena gobernanza de los recursos naturales⁶.

La toma de decisiones en el marco de este Estándar se realiza de manera conjunta entre la

secretaría técnica nacional del EITI, en Colombia en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, junto con los representantes del gobierno nacional, la sociedad civil y las empresas extractivas; esto es lo que se conoce en el Estándar como Proceso EITI, es decir la interacción de los tres tipos de actores (estatal, sociedad civil, empresarial) para la adecuada

³ El departamento del Meta “se convirtió en el principal productor de petróleo del país”, especialmente a partir del 2008. Información completa disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/meta-y-petroleo/>

⁴ El departamento del Cesar alberga a 3 de las multinacionales de explotación minera de carbón a cielo abierto más grandes del país: Drummond Ltd., Prodeco y Colombian Natural Resources. Estas se asientan en 5 municipios del centro del Cesar conocido como el Corredor Minero: Becerril, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y El Paso.

⁵ Cesar es un departamento donde se desarrolla un piloto de EITI Subnacional. Disponible en: <https://www.eiticolombia.gov.co/es/eiti-subnacional/#:~:text=C2%BFQu%C3%A9%20es%20EITI%20Subnacional%3F%20Es%20la%20misma%20iniciativa.de%20cuentas%2C%20pero%20a%20nivel%20territorial%20en%20Colombia>

⁶ Tomado de <https://www.mesatransparenciaextractivas.org/La-Mesa/EITI-en-Colombia> <https://www.eiticolombia.gov.co/es/la-iniciativa/>, septiembre de 2022.

implementación del Estándar en cada contexto de país. El trabajo de estos tres tipos de actores alrededor del Estándar EITI se denomina como grupo multipartícipe, y en Colombia se conoce como Comité Tripartita Nacional (CTN).

Según el Protocolo: participación de la sociedad civil, “[l]as referencias al “proceso EITI” incluirán actividades relacionadas con la preparación para la adhesión al EITI; reuniones del grupo multipartícipe; reuniones paralelas de las organizaciones de la sociedad civil sobre el EITI, incluidas las interacciones de los representantes del grupo de multipartícipes; producción de Informes EITI; producción de materiales o realización de análisis de Informes EITI; expresión de puntos de vista relacionados con las actividades del EITI; y expresión de puntos de vista relacionados con la gobernanza de los recursos naturales.” Lo anterior significa que como parte de la evaluación del espacio cívico se deberá analizar la participación de la sociedad civil dentro del CTN, en las actividades organizadas por y asociadas con el EITI Colombia y en el debate sobre la gobernanza de los recursos naturales en general.

A continuación, se brinda un marco conceptual con sustento normativo de las normas y leyes aplicables en Colombia, de nivel nacional e internacional, que deben ser de interés para EITI y que deben interactuar de manera armónica con sus definiciones de participación y de evaluación del contexto del país donde se implementa el Estándar.

Espacio cívico

Este ha sido definido como el contexto que propicia que la sociedad civil desempeñe una función en la vida política, económica y social de nuestras sociedades. En particular, permite que las personas y los grupos contribuyan a la elaboración de políticas públicas, al facilitarles, entre otras: 1) el acceso a la información, 2) los escenarios de participación – incluso en la toma de decisión pública, 3) las oportunidades de manifestar disidencia o desacuerdo frente a las

Representantes de la sociedad civil

El Protocolo especifica que “las referencias a “representantes de la sociedad civil” incluirán a los representantes de la sociedad civil que están fundamentalmente involucrados en el proceso EITI, incluidos entre otros los miembros del grupo multipartícipe”. En el caso de Colombia, al día de hoy, los tres representantes de la sociedad civil en el CTN son elegidos por la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Las organizaciones que conforman la Mesa típicamente serían consideradas como involucradas en el proceso EITI, por la misión propia de la Mesa. Adicionalmente, dado que, en el contexto de la Validación, “el proceso EITI” también refiere a la “expresión de puntos de vista relacionados con la gobernanza de los recursos naturales “se tuvo en cuenta también a otras organizaciones que trabajan por la gobernanza de los recursos naturales en el país.

Se debe resaltar que la Mesa de la Sociedad Civil se ha consolidado como un espacio de discusión de diferentes organizaciones en el país que trabajan en temas de gobernanza ambiental de los recursos naturales, transparencia en el sector extractivo, y en general, asuntos relacionados con la industria de hidrocarburos y minería, como por ejemplo la transición energética.

decisiones, y 4) el unirse para expresar sus opiniones.

En esta evaluación del espacio cívico en Colombia es necesario analizar los mecanismos que pueden estar siendo utilizados por actores estatales para garantizar o limitar el espacio

cívico en relación con la industria extractiva, de manera general, y el EITI de manera particular.⁷

Entorno habilitante

Este concepto hace referencia a las condiciones que existen en un contexto determinado para garantizar el espacio cívico. En este sentido, corresponde a las garantías normativas y jurisprudenciales con las que actualmente cuenta Colombia para asegurar y promover la participación ciudadana en la toma de decisiones. De igual manera, el entorno habilitante se puede evaluar también desde los aspectos negativos, es decir las limitaciones, que en un contexto particular se pueden estar presentando para que los ciudadanos ejerzan su derecho a participar.

El entorno habilitante en Colombia debe ser analizado a partir de las condiciones actuales en el territorio nacional para acceder a la vida pública, y los riesgos o no, que esta participación supone para las personas y colectivos sociales y las agendas que lideran, que pueden estar relacionadas con el EITI, la gobernanza de los recursos naturales y la oposición a la industria extractiva en sus territorios (defensa de los territorios).⁸

Participación ciudadana

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (PGN) la participación es un deber y un derecho que habilita el ejercicio de otros derechos “toda vez que le concede [a las personas] la facultad, y a la vez la responsabilidad, de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos”.⁹

En cuanto a la participación como deber, es necesario tener presente que hay diferentes niveles de responsabilidad y por lo tanto no se puede equiparar las responsabilidades del Estado como garante del derecho y los deberes que de este rol se derivan, con la que pueden tener las comunidades o las OSC en los territorios.

La participación también puede entenderse como las intervenciones individuales o colectivas en el escenario público que buscan “acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición)”.¹⁰

De acuerdo con los requisitos del EITI, la participación de la sociedad civil debe ser “plena, activa y eficaz en el proceso de EITI”¹¹. Por lo tanto, la validación y evaluación de este requisito no solo se deberá limitar a la existencia de las condiciones necesarias para

⁷ El Centro de Información de Empresas y Derechos Humanos publicó en 2020 las Acciones judiciales abusivas contra la participación pública (SLAPPs por sus siglas en inglés) que actualmente están limitando el espacio cívico por parte de Estados y actores empresariales. América Latina tiene la mayor proporción de casos, que involucran a empresas de todos los sectores, pero donde las mineras presentan los mayores casos reportados. Para mayor información: https://media.business-humanrights.org/media/documents/2021_SLAPPs_Briefing_ES_v6.pdf

⁸ En 2016 la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales - CCONG ya reportaba las limitaciones que existen para la garantía de entornos adecuados para la

participación de las organizaciones, que van desde limitaciones y restricciones legales, hasta violencia directa e indirecta contra personas defensoras de derechos humanos. Para mayor información: http://civicus.org/images/EENA_Colombia_Sp.pdf

⁹ Procuraduría General de la Nación. Guía de la Participación Ciudadana. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá D.C

¹⁰ Velásquez, Fabio E. 2021. La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Editorial Dejusticia. Bogotá D.C.

¹¹ PWYP y International Center for Not-For-Profit Law. 2021. Evaluar la participación de la sociedad civil en el proceso de EITI: Cómo proporcionar datos para la validación relativa al Requisito 1.3 de EITI.

ejercer el derecho a la participación, sino también de la existencia y eficacia de escenarios y mecanismos para asegurar que las comunidades y organizaciones de la sociedad

civil pueden expresar sus posiciones frente al sector extractivo, especialmente en lo que tiene que ver con la transparencia de los recursos.

Transparencia

La transparencia hace referencia a acceso a la información, rendición de cuentas, y pertinencia y oportunidad de la información. Es así como la transparencia resulta ser un elemento clave para generar confianza entre actores diversos para la participación y la toma de decisiones. Por lo tanto, la transparencia es también un requisito para que exista una participación, informada y cualificada, de los actores en la toma de decisiones que los afecte.

Por lo anterior, la transparencia se debe entender por las acciones implementadas desde el ámbito público (el Estado) y el privado (las empresas) para asegurar que la sociedad civil cuenta con mecanismos para garantizar la transparencia. Lo anterior es relevante en la industria extractiva para su legitimidad y licencia social en el territorio. En este sentido, se requiere de mecanismos que garanticen la transparencia en la información de tal manera que la gobernanza de los recursos naturales sea posible por parte de los distintos actores involucrados.

Desde el ámbito Estatal Colombia cuenta con la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, que tiene por objeto regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información¹².

De manera general se cuenta con la Política de Gobierno Abierto que “promueve y garantiza el acceso a la información para fortalecer la transparencia y la participación ciudadana en la gestión y control de lo público”.¹³ De manera particular para el sector extractivo, Colombia

cuenta con la Política de Transparencia e Integridad del Sector Minero Energético, que tiene el propósito de “abordar el problema sobre la calidad y el tipo de información que el gobierno y las empresas del sector ponen a disposición de los grupos de interés, el cual no está permitiendo la toma de decisiones de manera informada, así como el monitoreo de aspectos centrales de las actividades en los

¹² Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>, septiembre de 2022.

¹³ Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/26415658/Gobierno+Abierto>, julio de 2022

subsectores de hidrocarburos, minería, gas y energía”.¹⁴

En este escenario nacional la iniciativa EITI se entiende como un esfuerzo del gobierno por promover la transparencia en el sector extractivo, que no solo se articula con lo que son las expectativas de las políticas mencionadas, sino también con las necesidades

de las empresas de la industria por reportar los recursos económicos que su actividad le está dejando al país. Sin embargo, persisten retos en la transparencia en el contexto nacional, los cuales serán abordados en el siguiente capítulo, y que suponen un fortalecimiento de la política pública y de las iniciativas de transparencia en el sector.

Gobernanza de los recursos naturales

De acuerdo con la CEPAL se refiere a los procesos de interacción y toma de decisiones entre Estado, empresas y sociedad civil, en relación con “problemas derivados de la gestión de los recursos naturales (ej. propiedad, acceso, extracción, uso, conservación, apropiación y distribución de rentas) que, en un contexto dado, llevan a la creación, reforzamiento, reproducción o cambio de reglas institucionales, formales e informales, para resolver dichos problemas y los conflictos de interés entre los actores involucrados”.¹⁵

Es así como el gobierno nacional de Colombia presenta en su Política de Transparencia e Integridad para el Sector Minero - Energético el modelo para la gobernanza de los recursos naturales como “el conjunto de normas,

procesos y políticas orientados al cumplimiento de los objetivos propuestos, el cual permita tener lineamientos claros y una ruta de acción definida para tal fin”¹⁶. Adicionalmente, para la gobernanza ambiental es necesario que los distintos actores, estatales y no estatales, cuenten con espacios para la discusión y toma de decisiones frente a los recursos naturales.

La gobernanza de los recursos es un aspecto relevante para la evaluación del EITI en Colombia, en la medida que permite comprender la manera como en el país se está teniendo en cuenta la posición y visión de los actores locales en la definición de las políticas y uso de los recursos que regulan y reglamentan la industria extractiva.

Defensa de los derechos humanos

De acuerdo con lo planteado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se entiende la defensa de los derechos humanos como “el derecho a promover y procurar, individual o colectivamente, la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales, tanto en el ámbito nacional como internacional”.¹⁷ Por lo tanto, los individuos y colectivos que lideran una agenda para la garantía de los derechos humanos son

conocidos como defensores de derechos humanos – DDH.

Este término no es nuevo en el contexto nacional, ya que ha sido abordado por el Decreto 4912 de 2011 y en 2017 la legislación colombiana la definió como “la persona que individualmente o en asociación con otras, desarrolla actividades a favor del impulso, la promoción, el respeto, la protección y la garantía efectiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales,

¹⁴ Ministerio de Minas y Energía. 2021. Política de Transparencia e Integridad para el Sector Minero – Energético. Pág. 10.

¹⁵ Tomado de <https://www.cepal.org/es/subtemas/gobernanza-recursos-naturales#>, julio de 2022.

¹⁶ Ministerio de Minas y Energía. 2021. Política de Transparencia e Integridad para el Sector Minero – Energético. Pág. 6.

¹⁷ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. A/RES/53/144 del 8 de marzo de 1999. Naciones Unidas. Artículo 1.

ambientales y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”.¹⁸

A partir de estas definiciones, el informe se aproximará a la situación actual del país en materia de participación para la gobernanza de

los recursos naturales, de tal manera que se puedan evaluar las condiciones, garantías o limitaciones para el espacio cívico en el sector extractivo de forma integral.

Regalías

De acuerdo con la Ley 2056 de 2020, corresponde a los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

Actualmente en el país existe el Sistema General de Regalías, el cual tiene a su cargo la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de dichos ingresos.¹⁹

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley 2056 con los recursos de regalías se podrán financiar proyectos de inversión que estén en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales

¹⁸ CREER. 2020. Elementos de análisis para un diálogo multiactor sobre la prevención de violencia contra la defensa de los derechos humanos. Parte I: Factores de riesgo e impactos sobre la defensa de los derechos humanos en Colombia prevención de violencia contra la defensa de los derechos humanos. Bogotá D.C. <https://www.creer->

[ihrb.org/files/ugd/134a42_2d2982c70cea4316b195a95c62c4d215.pdf](https://www.creer-ihrb.org/files/ugd/134a42_2d2982c70cea4316b195a95c62c4d215.pdf)

¹⁹ Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>, septiembre 2022.

PARTIE 2. Evaluación

1. Contexto del espacio cívico en Colombia en el sector extractivo

De acuerdo con la Guía de Validación del EITI,²⁰ se recomienda integrar en el informe sobre participación de la sociedad civil (Requisito 1.3.) un resumen general del contexto país sobre la situación de participación en el sector extractivo. Por lo tanto, la información que se consigna en esta sección del informe pretende no solo presentar un panorama general de la situación, sino también la manera como dicho contexto nacional puede, o no, estar restringiendo la participación de la sociedad civil en el EITI durante el período que se examina, así como de manera más amplia la gobernanza de los recursos naturales en el contexto nacional.

Se debe recordar que para el Estándar la participación debe ser *plena, activa y eficaz*, por lo que a lo largo de este capítulo se relacionará la información del contexto con estos tres atributos necesarios para garantizar una participación que es sustantiva y significativa para la transparencia y la gobernanza de los recursos naturales en la industria extractiva en Colombia.

Condiciones para una participación plena en el contexto nacional

Para efectos de este contexto, se entenderá por *participación plena* aquella participación que cuenta con un entorno habilitante donde es posible presentar posturas de apoyo u oposición a la actividad de la industria extractiva, en donde las partes involucradas cuentan con información completa, comprensible y en igualdad de condiciones, es decir que la sociedad civil y las comunidades se encuentran en un escenario simétrico para la discusión y toma de decisiones sobre la industria y la gobernanza ambiental de los recursos.

En este apartado se incluirá información de contexto sobre normatividad y jurisprudencia para asegurar y garantizar un entorno habilitante propicio para la participación (espacios y mecanismos), así como la manera como estos espacios funcionan para asegurar una participación plena.

De manera general se puede decir que Colombia cuenta con un marco normativo que propicia la participación y la gobernanza ambiental, incluida la definición y diseño de espacios particulares para la participación de la sociedad civil en el sector extractivo.

- Existen espacios que son específicos del sector, que cuentan con el involucramiento de entidades del gobierno, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y sector empresarial, entre los que se encuentran:²¹
 - **Consejo Asesor de Política Minera**, que tiene por objeto asesorar al Ministerio de Minas y Energía en temas relacionados con la política minera, planes y programas del sector, así como presentar propuestas para mejorar la gestión del sector.²² Este Consejo está conformado por diferentes Ministerios, representantes del sector empresarial y del sector social minero (definido en el Código de Minas) y la academia.²³
 - **Alianzas para la Prosperidad**, para gestionar, diseñar e implementar alianzas con el sector privado, el tercer sector, la Cooperación Nacional e Internacional dirigidas a la atención de

²⁰ Tomado de <https://eiti.org/sites/default/files/2022-03/Guida%20de%20validation.pdf>, agosto de 2022.

²¹ Información tomada del libro *La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia*. Velásquez, Fabio E. 2021. La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Editorial Dejusticia. Bogotá D.C. Editorial Dejusticia. Bogotá D.C

²² Tomado de <https://servicios.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Minas/CONSEJO%20ASESOR/CAR/Reglamento.pdf>, agosto de 2022.

²³ *Ibidem*.

- la población en pobreza y así complementar la intervención del Gobierno Nacional.²⁴
- **Mesas Públicas de Participación Ciudadana** y las **veedurías ciudadanas**, que benefician principalmente a los grupos étnicos, creados por el Sistema General de Regalías en la Ley 2056 de 2020. Estas Mesas han sido creadas para “identificar y priorizar las iniciativas o proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de las Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y la Asignación para la Inversión Regional del Sistema General de Regalías”.²⁵ En estas mesas participan los gobernadores y alcaldes, quienes tienen a su cargo convocar a delegados de la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal; a las Organizaciones de Acción Comunal y Juntas de Acción Comunal (JAL); a las organizaciones sociales; a las Instituciones de Educación Superior; y a los principales sectores económicos con presencia en la región.²⁶
 - **Comités Consultivos de los OCAD** (Órganos Colegiados de Administración y Decisión) que evalúan, viabilizan, aprueban y priorizan los programas y proyectos que serán financiados con recursos del Sistema General de Regalías.²⁷ Estos están conformados por gobernadores y alcaldes de la región del OCAD, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Minas y Energía, representantes del Congreso de la República (con voz y sin voto), un representante con voz de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (con voz y sin voto), y un representante con voz de las comunidades indígenas (con voz y sin voto).²⁸
 - **Comité Tripartita Nacional (CTN) del EITI**, que tiene por objeto asegurar la implementación del Estándar según las normas que lo rigen, hacer seguimiento periódico a la implementación Plan de Acción Nacional (PAN) y apoyar su implementación en actividades concretas de orden local y nacional.²⁹ El CTN está conformado por: tres entidades del gobierno Nacional; tres representantes del sector empresarial; y tres organizaciones de la sociedad civil que representan a la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las industrias extractivas ante el CTN.³⁰
- En la Sentencia Unifica 095-2018 de la Corte Constitucional se mencionan los “instrumentos ambientales y mecanismos de participación para la explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables –RNNR”, como son: i) el licenciamiento ambiental, que requiere del Estudio de Impacto Ambiental y a veces un Diagnóstico Ambiental de Alternativas; ii) la audiencia pública ambiental; iii) la intervención en los procedimientos administrativos, estipulada en el artículo 69 de la Ley 99 de 1993; iv) el derecho de petición, de acuerdo con el artículo 74 de la Ley 99 de 1993; v) la consulta previa en casos de comunidades indígenas y étnicas, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 99 de 1993; y, vi) las alianzas para la prosperidad establecidas en la Ley 1757 de 2015, que no se encuentra reglamentado a la fecha.
 - Los espacios de participación previamente mencionados no son exclusivos del sector extractivo sin embargo, son los que más peso han tenido para la toma de decisiones, para abordar el debate sobre

²⁴ Tomado de <https://prospersidadsocial.gov.co/sgsp/gestion-y-articulacion-de-la-oferta-social/alianzas/>, agosto de 2022.

²⁵ Para mayor información, revisar el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>, septiembre de 2022.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Tomado de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/Acceso-informacion-transparencia-gestion-OCAD-municipales.pdf>, agosto de 2022.

²⁸ Para mayor información sobre la conformación de los OCAD, revisar el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>, septiembre de 2022.

²⁹ Tomado de <https://www.eiticolombia.gov.co/es/about/ctn/>, agosto de 2022.

³⁰ Para mayor información sobre la conformación del CTN, revisar el link <https://www.eiticolombia.gov.co/es/about/ctn/#:~:text=Es%20la%20entidad%20adscrita%20al,contribuci%C3%B3n%20de%20la%20industria%20extractiva.,> septiembre de 2022.

el sector y para movilizar a la sociedad civil para presentar sus opiniones, en favor o en contra del sector extractivo.³¹

- Con relación a la consulta previa se deben hacer dos precisiones para comprender el doble carácter que tiene la consulta previa en el contexto nacional. La primera, y más importante, corresponde al carácter que ésta tiene como derecho fundamental “de los pueblos indígenas aplicable a medidas que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos y se realiza con el fin de garantizar dichos derechos”.³² La segunda precisión corresponde a la manera como este derecho fundamental a su vez se constituye en el mecanismo de participación para las comunidades étnicas.
- De acuerdo a lo expuesto por la Corte Constitucional en su Sentencia Unifica 095-2018 los mecanismos de participación ciudadana, así como los instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio existentes no son suficientes para garantizar los postulados constitucionales. Lo anterior explica la razón por la cual las comunidades se han visto avocadas a utilizar la consulta popular, como forma de expresar sus inquietudes, pero que como se señala en la misma Sentencia, éste no resulta ser el mecanismo idóneo.
- Como respuesta a la intensificación de la movilización ciudadana en varias regiones del país, el gobierno nacional ha venido implementando estrategias de diálogo con los actores locales con el objetivo de lograr un ambiente más favorable para la ejecución de los proyectos extractivos, así como para prevenir la movilización social. Ejemplo de esto es la Estrategia Territorial de Hidrocarburos (ETH) liderada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos en apoyo y colaboración con el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio del Interior.

Uno de las principales limitantes para la participación plena de la sociedad civil es la manera como el Estado colombiano y el gobierno nacional ha concebido el sector minero y de hidrocarburos: la planeación del sector y las decisiones relativas a proyectos específicos se toman desde las entidades del gobierno nacional, que adicionalmente no cuentan con presencia permanente en el territorio. Esto dificulta la articulación y coordinación de las entidades nacionales con las locales, municipales y regionales.

En ese sentido, no existe una interlocución entre el gobierno nacional, el gobierno local y los diversos actores sociales que se ven involucrados en la planeación territorial debido a proyectos del sector minero y de hidrocarburos, a fin de garantizar su concertación.

Sumado a lo anterior, está el hecho de que, en muchos casos, las comunidades y organizaciones conocen de la llegada de este tipo de proyectos cuando ya tienen procesos de licenciamiento ambiental aprobados o que están siendo adelantados por las empresas operadoras, por lo que no se cuenta con mecanismos para que desde etapas tempranas de planeación del sector se integre a comunidades y organizaciones de la sociedad civil.

Adicionalmente los mecanismos existentes no son suficientemente efectivos para tramitar quejas, conflictos e inquietudes de las comunidades y organizaciones, que llevan, por un lado, al escalamiento de los conflictos, y por el otro, a una alta percepción de desconfianza hacia las instituciones, lo que dificulta y limita la participación de la sociedad civil en los espacios reglamentados para la socialización de proyectos o cualquier otro espacio de diálogo que se instaure para el relacionamiento Estado-comunidades.

³¹ *Ibidem*.

³² Tomado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_445528.pdf, septiembre de 2022.

A continuación, algunos elementos de normatividad y jurisprudencia que reflejan la situación actual relacionados con los conflictos en la industria y la ausencia de mecanismos para abordarlos adecuadamente:

- El Artículo 332 de la Constitución Política de Colombia establece que “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.³³ Por lo tanto, las decisiones relativas al sector se toman en el nivel nacional, dejando a los gobiernos locales y regionales sin mayor posibilidad de incidencia sobre la toma de decisiones respecto del desarrollo de sus territorios.
- A pesar de existir mecanismos, como la Consulta Popular, para que las y los ciudadanos expresen su posición frente a los proyectos extractivos en su territorio, la Corte Constitucional en la Sentencia Unificada 095 de 2018, invalidó la consulta popular como mecanismo para prohibir la actividad extractiva en los territorios. Situación que también fue abordada por la Sentencia C-053 de 2019, en la medida que confluyen asuntos y competencias no sólo locales sino también nacionales, y que por tanto, escapan del ámbito de una consulta municipal.
- La Corte Constitucional en la Sentencia Unificada 095 de 2018 exhortó al Gobierno y al Congreso a aprobar una ley que defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y el procedimiento para que el Gobierno Nacional llegue a acuerdos con los alcaldes municipales sobre la realización de proyectos extractivos en el territorio de su jurisdicción y la manera de enfrentar sus consecuencias sociales y ambientales.
- Debido al esquema vertical y jerárquico que tiene el sector, éste no cuenta con instituciones participativas permanentes para la intervención de la ciudadanía en las decisiones relacionadas con la explotación del subsuelo.³⁴
- En las anteriores Sentencias también se exhorta al Congreso para que defina uno o varios instrumentos de concurrencia y coordinación de las entidades del orden nacional, departamental y municipal, para que la toma de decisiones de los proyectos tengan en consideración las competencias, pero también las posiciones que sobre este tipo de proyectos se están presentando en el territorio, de tal manera que desde etapas tempranas de la planeación se puedan generar acciones que prevengan los conflictos y la oposición a los proyectos.
- De acuerdo con la Corte Constitucional en las Sentencias SU de 2018 y C-053 de 2019, era necesario concertar con las autoridades locales el desarrollo de los proyectos extractivos, a la luz de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, así como propiciar a través de mecanismos concretos la participación de la ciudadanía en la entrega de títulos y la identificación y gestión de riesgos e impactos sociales y ambientales de un proyecto determinado.
- Lo anterior supone la necesidad de definir espacios de diálogo teniendo en cuenta que Colombia es un estado multicultural y pluriétnico y de participación de las comunidades y organizaciones en el territorio para llevar a cabo la articulación y coordinación de las entidades del orden nacional y local, no sólo en beneficio de los proyectos sino también para la adecuada gobernanza de los recursos.

Derivado de lo anterior se evidencia que el modelo extractivo en Colombia es excluyente en la medida que no está diseñado para la efectiva articulación entre gobierno, empresas y sociedad civil para tomar decisiones relativas al desarrollo del territorio, la identificación de impactos sobre el medio ambiente y el ejercicio de derechos.

³³ Tomado de <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1/articulo-332>, agosto de 2022.

³⁴ Velásquez, Fabio E. 2021. La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Editorial Dejusticia. Bogotá D.C

- Ni las autoridades locales ni las comunidades tienen voto en las decisiones estratégicas, como la de explotar el subsuelo, otorgar títulos y licencias o distribuir las regalías derivadas de la actividad extractiva.³⁵
- La principal reglamentación y normatividad del sector fue definida antes de la Constitución del 91, cuando no existían espacios o mecanismos para la efectiva participación de las comunidades en la toma de decisiones. Con la Constitución del 91 la participación ciudadana cobra una mayor relevancia en el proceso de planeación y toma de decisiones de los distintos sectores económica. Sin embargo, este cambio de paradigma alrededor de la participación no significa que los desarrollos normativos o la implementación de las normas y jurisprudencia hayan eliminado las brechas que tienen las comunidades para acceder a un espacio cívico que garantice plenamente el derecho a la participación, y por conexión al acceso a la información.
- Lo anterior se debe a que la velocidad institucional para generar los cambios necesarios ha sido bastante lenta y eso dificulta que, a pesar de la existencia de mecanismos para la participación, esta se dé en condiciones de asimetría de información y baja incidencia en la toma de decisiones.³⁶
- Esta situación impide a las colectividades territoriales influir de forma efectiva en las decisiones más importantes relacionadas con la gestión de los recursos naturales, aumentando la oposición hacia el sector y sus proyectos.
- El hecho de que los gobiernos locales no tengan competencias en la planeación y toma de decisiones del sector hace que los espacios locales de diálogo sobre proyectos de la industria no sean escenarios importantes de participación, debido a que las decisiones están concentradas en el gobierno nacional y sus entidades adscritas al sector de hidrocarburos y minería.
- Adicionalmente, las entidades territoriales solo cuentan con un margen limitado de autonomía en el manejo de los recursos de regalías, debilitando la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre dónde y cómo se deberán invertir esos recursos para el beneficio de las comunidades. Además, en muchos casos, las autoridades territoriales han sido parcos en promover veedurías o ejercicios de control social a los proyectos financiados con esos dineros, muchas veces debido a los altos niveles de corrupción que existen en los territorios de operación de la industria. Esto también limita la posibilidad de las organizaciones por elevar preocupaciones o denuncias relacionadas con recursos fiscales y práctica de corrupción³⁷.

Entre los retos que enfrenta Colombia para la participación se encuentran los relacionados con la efectividad y coherencia de la misma normatividad para asegurar que las organizaciones, y las agendas que representan, cuentan con las garantías para ejercer su derecho a la *participación* de forma *plena*, es decir con la información necesaria y en igualdad de condiciones que los otros actores que intervienen en la toma de decisiones (entidades del gobierno nacional y empresas de la industria extractiva).

Como se evidencia, actualmente existen mecanismos y espacios de participación que son exclusivos del sector, así como otros que obedecen a la garantía de derechos que debe proveer el Estado a sus ciudadanos, sin embargo, todavía deben superar las limitaciones mencionadas para asegurar una plena participación de la sociedad civil.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Información aportada durante las entrevistas con organizaciones de la sociedad civil que hacen parte del EITI en Colombia, realizada en agosto de 2022.

³⁷ Para profundizar este tema, revisar <https://mesatransparenciaextractivas.org/Noticias-sector-detalle/ArtMID/508/ArticleID/399/Transparencia-y-participaci243n-ciudadana-en-el-Sistema-General-de-Regal237as-caso-OCAD-Paz>, septiembre de 2022.

Esta situación tiene un efecto sobre la implementación del Estándar EITI, en la medida que es en el marco de estos mecanismos previamente mencionados que las comunidades y organizaciones pueden hacer uso no solo de la información derivada de los informes EITI, sino de exigir más y mejor información en relación con la transparencia en los recursos. Debido a que son espacios con limitaciones para una participación plena de la sociedad civil, dicha situación se puede extrapolar a los temas abordados por el EITI.

A continuación se incluyen algunas situaciones que ayudan a comprender los retos y limitaciones que persisten en los contextos locales para garantizar una participación plena.

Tabla 1. Situaciones relacionadas con la participación plena.

<i>Suroeste antioqueño: mecanismos de participación para la toma de decisiones</i>	<i>Restitución de Tierras: mecanismos para la exigibilidad de derechos</i>
<p>En los municipios de Jericó y Támesis se encuentra el proyecto minero Quebradona, a cargo de la empresa transnacional sudafricana Anglo Gold Ashanti en alianza con B2Gold. Este proyecto lleva años de resistencia por parte de las comunidades y de decisiones del gobierno nacional que avalan la presencia de estas empresas y de su proyecto de exploración y posterior explotación de cobre, oro y plata.³⁸</p> <p>En junio de 2017 el municipio de Jericó presentó el Acuerdo 9 de 2017, que prohibía la minería en su territorio, y posteriormente el “Acuerdo 10 de 2018”; ambos expedidos por el Concejo Municipal para prohibir la extracción minera en esta zona del Suroeste antioqueño. En ambos casos, el Tribunal Administrativo de Antioquia suspendió los efectos de dichos Acuerdos. En el caso del Acuerdo 10 de 2018 se incluía entre los argumentos del Tribunal que estos se expedieron “violando lo dispuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional; en particular por la sentencia SU-095 de 2018, la cual ha reiterado que los municipios carecen de competencia para prohibir las actividades mineras en sus territorios”.³⁹ En la misma Audiencia del 2018, el municipio presentó el recurso de reposición, ante el Consejo de Estado⁴⁰ (entidad a cargo de tomar la decisión final sobre este conflicto) quien todavía se encuentra analizando el caso.</p>	<p>49 Comunidades negras, que hacen parte del Consejo Comunitario de La Larga y Tumaradó, ubicados el bajo Atrato del Chocó debieron cambiar su demanda de solicitud de restitución de tierras, debido a que la Unidad de Restitución de Tierras - URT (a cargo de la representación de las víctimas) no consideraba pertinente entrar en un litigio contra una empresa multinacional, Anglo Gold Ashanti.⁴²</p> <p>La titulación para la explotación de minerales por parte de la empresa Anglo Gold Ashanti se encuentra sobre territorios de un consejo comunitario afro, el cual no fue consultado por el Estado antes de su aprobación. La comunidad quiso presentar una demanda para cancelar la licencia de explotación con el apoyo de la URT, la cual les aclaró que los acompañaba en la denuncia si presentaban la denuncia solo para la suspensión del título.⁴³</p> <p>AngloGold Ashanti afirma que no tuvo ninguna incidencia sobre las exigencias de la URT a la denuncia de la comunidad. Manifiesta no tener inconveniente alguno con los procesos que se están adelantando en el territorio sobre restitución de tierras, pues sus intereses están estrictamente ligados al uso del subsuelo: "Los procesos de restitución versan sobre bienes cuyo dominio es susceptible de recaer sobre particulares (suelo) más no sobre aquellos que son propiedad</p>

³⁸ Para mayor información revisar: https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/conflicto/view/969, agosto de 2022.

³⁹ Tomado de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/tribunal-anula-acuerdo-de-jericó-que-prohibía-la-minería-BL11831356>, agosto de 2022

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴² Tomado de <https://www.youtube.com/watch?v=Eim16NKDY7s>, agosto de 2022

⁴³ Cancelar la licencia de explotación implica que la empresa devuelve el/los títulos mineros, es decir, que entrega sus derechos a explorar o explotar ese título, o títulos, que le ha sido concedido por el gobierno a través de la agencia nacional de minería. De esta manera, la empresa pierde los derechos. La suspensión del título implica que la empresa titular no puede continuar con las actividades que está desarrollando pero sigue siendo la dueña del título minero.

Lo anterior es un ejemplo de la desarticulación existente entre gobierno, empresas y sociedad civil para tomar decisiones relativas al desarrollo del territorio. Aun cuando los gobiernos locales carecen de “dientes” para prohibir este tipo de actividades en sus jurisdicciones, es necesario que las entidades recurran a los Principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, así como propiciar a través de mecanismos concretos la participación de la ciudadanía (Sentencia Unificada 095 de 2018).

Otros factores que limitaron la participación plena de las comunidades en este caso:

- En mayo de 2018, habitantes del corregimiento de Palocabildo, municipio de Jericó, denuncian amenazas e intimidaciones por parte de la Fuerza Pública, tras impedir el ingreso de empleados de la empresa AngloGold y de funcionarios de las autoridades ambientales en su territorio, para realizar labores relacionadas con el Estudio de Impacto Ambiental - EIA.
- La organización *Cinturón Occidental Ambiental* (COA) viene denunciando desde hace varios años las intimidaciones de las que han sido objeto los líderes y lideresas del suroriente antioqueño por su oposición al proyecto minero en sus municipios.
- Uno de estos eventos se presentó en el marco del Paro Nacional de 2020, donde se presentaron ataques con arma blanca contra un líder de la Mesa Ambiental del municipio de Jericó, y en el municipio de Jardín se emitió una alerta roja por amenaza y estigmatización a personas que han participado de movimientos sociales en apoyo al paro nacional.⁴¹

exclusiva de la Nación como lo son los recursos mineros y el subsuelo".⁴⁴

En resumen:

- La URT solicitó a la comunidad afro presentar una demanda para suspender un título minero, y no cancelarlo bajo la afirmación que "solicitar la declaratoria de nulidad o existencia del título minero... constituye un riesgo de daño antijurídico importante para la Unidad y el Estado Colombiano".⁴⁵
- Las comunidades étnicas no cuentan con mecanismos legales y administrativos para definir las actividades económicas en sus territorios.

Limitaciones para la participación:

Los proyectos piloto de investigación integral (PPII) en Colombia

Municipio de San Martín, Cesar. Desde el año 2018 los habitantes del municipio de San Martín en el Cesar han denunciado que, tras el inicio de los trabajos de los proyectos piloto de investigación integral (PPII) o *fracking* por parte de la empresa Conoco Phillips se han contaminado las fuentes de agua que abastecen las viviendas, afectando la salud de las personas. La empresa ha presentado comunicados argumentando que está situación no es correcta,⁴⁶ mientras las comunidades mantienen una posición de desconfianza frente a la información que Estado y empresa entregan con relación a los impactos negativos que el *fracking* tiene sobre el medio ambiente, especialmente en el recurso hídrico.

A pesar de la oposición a este tipo de proyectos, la empresa anunció en 2018 que las actividades se desarrollan

⁴¹ Tomado de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/atacan-a-lider-ambiental-de-jerico-CF14997757>, agosto de 2022,

⁴⁴ Tomado de <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Respuesta%20cancelaci%C3%B3n%20t%C3%ADtulo%20Bajo%20Atrato%20-%20FINAL%20ENE%202018.pdf>, agosto de 2022

⁴⁵ Tomado de <https://www.business-humanrights.org/es/colombia-v%C3%ADdeo-indica-que-una-comunidad-afro-tuvo-que-cambiar-texto-de-acci%C3%B3n-legal-contra-anglogold-ashanti-para-obtener-respaldo-del-estado#c167457>, agosto de 2022

⁴⁶ Tomado de <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/respuesta-de-conocophillips-1/>, agosto de 2022.

en el marco de la licencia ambiental contenida en la Resolución 0857 del 30 de 2014 emitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.⁴⁷ Este tipo de anuncios de las empresas y decisiones administrativas de las autoridades ambientales mantienen la desconfianza de las comunidades y organizaciones ambientalistas sobre las decisiones en torno al sector extractivo.

Para contrarrestar estas decisiones, en el mismo año se presentó ante el Consejo de Estado una demanda contra la explotación de yacimientos no convencionales bajo el procedimiento de *fracking*. El gobierno apeló la decisión y dicha entidad, mediante un pronunciamiento del 2019, dijo “que el *fracking* seguiría suspendido pero que se podían realizar pruebas piloto”⁴⁸.

Es así como el gobierno avanzó en la elaboración de un documento de reglamentación para continuar con las pruebas de *fracking*, el cual se hizo público tres meses después para que la ciudadanía tuviera la posibilidad de hacer comentarios al texto, espacio que se cerró en enero de 2020, y en el cual se asignan funciones claras a las diferentes entidades que se encuentran participando en la ejecución de los proyectos piloto de investigación integral (PPII),⁴⁹ que no solo están relacionadas con el sector minero energético.

Municipio de Puerto Wilches, Santander. Las comunidades afirman que Ecopetrol está desarrollando los pilotos de *fracking* sin tener en consideración las denuncias y oposiciones que la comunidad ha presentado en distintos espacios; incluso denuncian que los espacios son más de socialización que participación y que no se cuenta con representatividad de todos los sectores sociales en este tipo de espacios.⁵⁰

De acuerdo con la oficina de comunicaciones de Ecopetrol, entre 2020 y 2021, la empresa ha realizado más de 380 encuentros de diálogo y pedagogía. Sin embargo, lideresas de este municipio indican que muchos de estos encuentros se han realizado únicamente con la Alcaldía y empresarios o donde participa apenas una pequeña parte de la comunidad que no alcanza a ser representativa.⁵¹

Lideresas del municipio explican que en una audiencia realizada el 29 de enero de 2021, de los 30 mil habitantes que tiene Puerto Wilches, la única invitada a participar fue la líder Yuvelis Morales, y que incluso en otros espacios no se ha incluido al sector pesquero, a las y los representantes de los sindicatos y a algunas y algunos trabajadores de palma africana.⁵² Esto demuestra limitaciones para la participación, que son efectuadas desde la institucionalidad.

Condiciones para una participación activa en el contexto nacional

Para efectos de este contexto, se entenderá por *participación activa* aquella participación que logra la sociedad civil en el territorio nacional. Como parte de este atributo de la participación se indagará por las limitaciones y garantías que actualmente existen para que líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos puedan trabajar en sus agendas, de manera irrestricta y con el apoyo de la institucionalidad y otros actores del territorio.

Es así como en esta sección se presentará información sobre el entorno habilitante en el país, que se refiere a la existencia o no de las condiciones necesarias para la participación. Estas condiciones están relacionadas con i) la seguridad física y psicológica de líderes, lideresas y personas defensoras de DD.HH., ii) de los espacios de movilización y protesta social, y iii) de escenarios de diálogo para la generación de acuerdos.

⁴⁷ Tomado de <https://elpilon.com.co/se-despide-conocophillips-del-cesar/>, agosto de 2022.

⁴⁸ Tomado de [en septiembre de 2019, dijo que el fracking seguiría suspendido pero que se podían realizar pruebas piloto](https://www.vice.com/es/article/qj8nvx/las-mujeres-que-se-oponen-al-fracking-en-el-magdalena-medio), agosto de 2022.

⁴⁹ Tomado de <https://es.mongabay.com/2020/03/fracking-en-colombia-proyectos-piloto-magdalena-medio-video/>, agosto de 2022.

⁵⁰ Tomado de <https://www.vice.com/es/article/qj8nvx/las-mujeres-que-se-oponen-al-fracking-en-el-magdalena-medio>, agosto de 2022

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

De acuerdo con Naciones Unidas, en la actualidad mundial se vienen presentando limitaciones para el adecuado ejercicio de la participación, lo que se traduce en espacios cívicos cada vez más sometidos a gran presión, debido a que “(...) se multiplican las leyes represivas, que acarrearán mayores restricciones a la libertad de expresión, participación, reunión y asociación. Las nuevas tecnologías (...) también han proporcionado a los gobiernos excusas para controlar los movimientos de la sociedad y las libertades de la prensa, a menudo con el pretexto de la seguridad”.⁵³

Colombia cuenta con aproximadamente 14 instrumentos normativos que explícitamente abordan los deberes de prevención y protección a personas defensoras de derechos humanos y otros 24 instrumentos entre normas y políticas públicas que refuerzan y enmarcan esta labor.⁵⁴ Al igual que frente a la participación, Colombia cuenta con un marco normativo robusto para generar las condiciones necesarias para un entorno habilitante adecuado para el ejercicio del derecho a la participación. Entonces, el reto en Colombia, no es normativo sino de implementación, coordinación y articulación de las entidades del orden nacional, regional y local para cumplir sus funciones en materia de garantía de derechos.

Frente al fenómeno actual de violencia contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos el Estado, a través de su política pública, normatividad y agentes estatales, se basa en información parcial e incompleta sobre la situación de violencia contra las personas defensoras de derechos humanos lo cual ocasiona que desde el nivel nacional se dicten lineamientos que no reflejan la realidad del fenómeno y que, muy seguramente, no corresponde con las realidades territoriales de Colombia.⁵⁵ Adicionalmente, se evidencia falta de normatividad y debida implementación de mecanismos de protección para activistas y denunciantes de asuntos relacionados con corrupción.

Foro Nacional por Colombia mostraba que, para 2020, la situación seguía sin tener mayores variaciones: “la violación de las libertades públicas y de los derechos humanos sigue siendo una constante en la vida del país. La intensidad puede variar, así como las poblaciones victimizadas y los procedimientos. No obstante, la línea de continuidad es visible y constituye una barrera de difícil superación para el ejercicio de la participación ciudadana en el país”.⁵⁶

Frente a la posición de las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales con respecto al contexto del entorno habilitante en Colombia, a continuación, se mencionan algunos elementos que permiten evaluar las garantías en el territorio nacional para contar con una participación activa de la sociedad civil, tanto en materia de EITI como de la gobernanza de los recursos naturales.

- Para 2016 la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales - CCONG ya reportaba que en Colombia se estaban presentando limitaciones para la garantía de entornos adecuados para la participación de las organizaciones, que van desde limitaciones y restricciones legales, hasta violencia directa e indirecta contra personas defensoras de derechos humanos.⁵⁷
- El Informe del 2019 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)⁵⁸ sobre la situación de los derechos humanos muestra que la violencia contra personas defensoras de derechos humanos (PDDH) sigue en aumento y dependiendo de las regiones en el

⁵³ Tomado de <https://www.ohchr.org/es/civic-space>, julio de 2022.

⁵⁴ Para profundizar esta información, revisar el documento Elementos de análisis para un diálogo multiactor sobre la prevención de la violencia contra la defensa de los derechos humanos. Parte 2. Roles y responsabilidades para la garantía del derecho a la defensa de los derechos humanos, en el siguiente enlace: https://www.creer-ihrb.org/files/ugd/134a42_0c1d61b14f7944dd9d71881e0e527b75.pdf, agosto de 2022.

⁵⁵ Para mayor información revisar: https://www.creer-ihrb.org/files/ugd/134a42_0c1d61b14f7944dd9d71881e0e527b75.pdf, agosto de 2022.

⁵⁶ Velásquez, F. et. Al. 2020. Condiciones para el Ejercicio de la Participación Ciudadana en el Sector Extractivo en Colombia. Tomo 1, pág. 330.

⁵⁷ Para mayor información: http://civicus.org/images/EENA_Colombia_Sp.pdf, agosto de 2022.

⁵⁸ Tomado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/110/98/PDF/G2011098.pdf?OpenElement>, agosto de 2022.

país la situación puede ser más preocupante.

- En el 2019 se registraron 36 masacres que implicaron la muerte de 133 personas, la cifra más alta registrada por el ACNUDH desde 2014.
- La ACNUDH reporta que los asesinatos contra personas defensoras de derechos humanos se incrementaron en cerca del 50% en 2019, comparado con 2018.
- En las zonas rurales las Juntas de Acción Comunal (JAC) son la principal base de participación política y de promoción del desarrollo y de los derechos humanos; para el 2019 se documentaron 30 asesinatos de representantes de las JAC.
- Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas continuó siendo un desafío, en particular porque la implementación de los procedimientos relevantes del Ministerio del Interior no cumplió con los estándares internacionales. El ACNUDH observó esta situación en Putumayo con los pueblos nasa y quicwa, en Guainía con los pueblos piapoco y sikuani y en Norte de Santander con el pueblo barí.
- Este es el caso de departamentos como Antioquia, Cauca, Nariño, Caquetá, Putumayo y Meta; o de regiones como el Magdalena Medio, donde la oposición a las actividades de *fracking* ha llevado a que líderes jóvenes tengan que abandonar su territorio e incluso exiliarse en otro país, como medida de protección.⁵⁹
- En 2020, un grupo de organizaciones sociales instauró una acción de tutela solicitando declarar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) respecto de la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia, donde se están viendo afectados los derechos fundamentales a la integridad personal, la vida, la libertad de reunión, libertad de asociación, libertad de circulación y residencia, participación política, libre desarrollo de la personalidad, derecho a la tierra y el territorio, la diversidad étnica y cultural, intimidad, honra, buen nombre, a la manifestación pacífica y pública, libertad de expresión.⁶⁰

⁵⁹ Información aportada durante las entrevistas con organizaciones de la sociedad civil que hacen parte del EITI en Colombia, realizada en julio de 2022.

⁶⁰ Arango V., Molina, J., Saiz, C. 2020. Elementos de análisis para un diálogo multiactor sobre la prevención de la violencia contra la defensa de los derechos humanos. parte 2. Roles y responsabilidades para la garantía del derecho a la defensa de los derechos humanos. CREER: https://www.creer-ihrb.org/_files/ugd/134a42_0c1d61b14f7944dd9d71881e0e527b75.pdf, agosto de 2022.

Tabla 2. Situaciones relacionadas con la participación activa

<i>Oposición al fracking en Puerto Wilches, Santander</i>	<i>Violencia contra líderes sociales en el Cesar</i>
<p>El 29 de enero de 2021 se llevó a cabo la audiencia pública virtual convocada por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes para discutir los proyectos de ley relacionados con el <i>fracking</i> en Colombia.⁶¹</p> <p>Ese mismo día Yuvelis Morales recibió una amenaza en su lugar de vivienda “¡Si no deja de joder, nos va a tocar matarla!”⁶² como consecuencia Yuvelis tuvo que desplazarse de su territorio. Ella fue la única representante de la sociedad civil que fue convocada para participar en dicha audiencia, y luego de su participación se presentaron las amenazas y su posterior desplazamiento hacia Bogotá.</p> <p>El día anterior, 28 de enero, Yosselin Infante, también lideresa de Puerto Wilches, fue amenazada con arma de fuego cuando se desplazaba en moto a una vereda del municipio. “Me pusieron el arma en la cabeza. Me dijeron que si no paraba, me iban a matar”.⁶³</p> <p>En esta zona del Magdalena Medio desde hace más de cuatro años se ha fortalecido el liderazgo social y las organizaciones que abiertamente se oponen al <i>fracking</i> en su territorio, con fuertes procesos de liderazgo de mujeres jóvenes de la región.</p> <p>Aun cuando en Colombia el fenómeno de violencia contra personas defensoras de derechos humanos ha sido ampliamente diagnosticado, persisten vacíos de conocimiento sobre las consecuencias y efectos diferenciados que la violencia tiene contra las mujeres, su entorno y las</p>	<p>En febrero de 2022 se reportó el asesinato de dos líderes sociales del municipio, cuando se encontraban en el corregimiento de Puerto Oculto.⁶⁵</p> <p>La Federación Agrominera del Sur de Bolívar afirmó que estos dos líderes habían recibido previamente amenazas en su contra, mencionando que se sospechaba que dichas amenazas contra ellos y las comunidades campesinas del municipio provenían de actores violentos, de la institucionalidad local y de personas de reconocimiento local.⁶⁶</p> <p>El Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos señala que los asesinatos de estos dos defensores “se enmarcan en un contexto de hostigamiento y violencia en la región contra personas defensoras vinculadas a los movimientos en defensa de la tierra, el territorio y los derechos de los campesinos, tanto por actores estatales como por estructuras paramilitares”.⁶⁷</p> <p>No es posible hablar de participación activa y gobernanza de los recursos naturales si en los territorios no se cuenta con garantías de seguridad para ejercer los liderazgos, sean estos de carácter ambiental, recuperación del territorio, entre otras agendas que se lideran desde el Cesar u otras regiones del país.⁶⁸</p> <p>En este sentido la seguridad se convierte en un derecho que habilita otros derechos, como la participación y la defensa de los derechos humanos.</p>

⁶¹ Tomado de <https://www.vice.com/es/article/qj8nvx/las-mujeres-que-se-oponen-al-fracking-en-el-magdalena-medio>, agosto de 2022.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁵ Tomado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/02-23-2022-dos-lideres-sociales-asesinados-en-san-martin-cesar>, agosto de 2022.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Tomado de <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/colombia-asesinato-de-los-lideres-campesinos-teofilo-acuna-y-jorge>, septiembre de 2022. Para profundizar sobre este caso, revisar: <https://verdadabierta.com/el-lío-de-tierras-detras-del-asesinato-de-teofilo-acuna-y-jorge-tafur/>

⁶⁸ Información aportada por varias organizaciones entrevistadas durante esta consultoría.

agendas que lideran.⁶⁴

La situación de las y los sindicalistas en el contexto de la actividad extractiva

En el 2018 la Unión Sindical Obrera - USO denunció amenazas de muerte contra dirigentes sindicales de Ecopetrol del Cesar, Casanare y Santander.

De acuerdo con información reportada por la USO “en varias negociaciones de Pliegos de Peticiones y a puertas de iniciar negociaciones con Ecopetrol, las amenazas han seguido aumentando, los despidos se cuentan por cientos y la represión aumenta”.⁶⁹

En el 2019, se reporta el caso de una sindicalista de Aguachica, Cesar, que fue víctima de un ataque físico e intimidación por desconocidos, en el ejercicio de su trabajo organizativo.

La lideresa sindical fue secuestrada, golpeada y torturada en el municipio de Aguachica. De acuerdo con información aportada por la USO los hechos ocurrieron “luego de atender una diligencia judicial en la Fiscalía del municipio de Aguachica (César) este 13 de febrero, fue abordada por desconocidos, que la secuestraron, golpearon y ataron de pies y manos, luego la abandonaron en las afueras del municipio”.⁷⁰ Persisten los seguimientos y llamadas telefónicas amenazantes a ella y su familia.

Años atrás esta misma lideresa había sido víctima de agresión por el área de seguridad de la empresa y de la Policía Nacional, quienes la golpearon cuando intentaba ingresar a la empresa. Sobre este hecho no hubo judicialización ni investigación.⁷¹ La USO exige que sea investigada el área de seguridad y la Fuerza Pública.

- En la visita del 2018, realizada por el Relator Especial sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en Colombia⁷² se reporta que Colombia sigue siendo el país con el mayor número de personas defensoras asesinadas en América Latina; homicidios que ocurren en un contexto de altos índices de impunidad, pese a los avances en esta materia.
 - Las personas defensoras carecen además de un reconocimiento público y social positivo, a pesar de declaraciones públicas del expresidente Duque (2018-2020) y otras autoridades reconociendo su importante papel, y son deslegitimadas y criminalizadas por otros actores estatales y no estatales.
 - Al Relator Especial le preocupa la aparente conexión entre empresas de hidrocarburos (Frontera Energy), la Brigada XVI del Ejército y la Estructura de Apoyo de la Fiscalía en esta criminalización, y el posible impacto del convenio entre Ecopetrol S.A. y la Fiscalía para investigar y judicializar, entre otros, delitos de obstrucción a vías públicas y vías de hecho (como los bloqueos de vías) durante protestas sociales que afecten la adecuada operación de Ecopetrol y/o sus empresas asociadas.
- En el informe de Global Witness recopilando datos sobre asesinatos de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2020, Colombia registró la mayor cantidad de asesinatos por segundo año consecutivo, con 65 personas defensoras de la tierra y del medio ambiente asesinadas.⁷³

⁶⁴ Para profundizar sobre los impactos diferenciados sobre mujeres por la industria extractiva, revisar https://www.dplf.org/sites/default/files/generoeiiee_vf.pdf, septiembre de 2022.

⁶⁹ Tomado de <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article22823>, agosto de 2022.

⁷⁰ Tomado de <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/uni%C3%B3n-sindical-obrera-denuncia-secuestro-y-tortura-de-compa%C3%B1era-dibeth-quintana/>, agosto de 2022.

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² Tomado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/354/08/PDF/G1935408.pdf?OpenElement>, julio de 2022.

⁷³ Global Witness, Última Línea de Defensa, Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medio ambiente, 2021: <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/>, septiembre de 2022.

- De acuerdo con el Primer informe del sistema de información de violaciones a los Derechos Humanos contra Lideresas y Líderes Ambientales en Colombia.⁷⁴
 - Entre enero y mayo de 2022 se han registrado 42 agresiones y/o violaciones a los Derechos Humanos contra personas lideresas y defensores de la naturaleza en Colombia.
 - Se han cometido 11 asesinatos, 19 amenazas, 4 desplazamientos forzados, uno de estos hacia el exterior, y 8 atentados; estos hechos han sido padecidos por lideresas y líderes ambientales.
 - Las amenazas que sufren las mujeres lideresas ambientales, las y los jóvenes que defienden su territorio, las y los líderes campesinos y sindicales que cuestionan la profundización de la extracción de hidrocarburos en el Magdalena Medio y la utilización de la técnica del fracturamiento hidráulico o *fracking* se generan bajo la imposición de la dinámica extractiva petrolera que condiciona todas las relaciones en el territorio.
- El informe del 2019 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, no solo reitera la grave situación de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos en Colombia, sino que además la Comisión ha identificado que la criminalización de personas defensoras de derechos humanos a través del uso indebido del derecho penal representa otro de los impedimentos en el ejercicio de la defensa de los derechos humanos en Colombia.
- Esta misma situación también ha sido reportada por el Centro de Información en Empresas y Derechos Humanos - CIEDH, refiriéndose a las Acciones Judiciales Abusivas Contra la Participación Pública (SLAPPs por sus siglas en inglés) que actualmente están limitando el espacio cívico por parte de Estados y actores empresariales. De acuerdo con la CIEDH, América Latina tiene la mayor proporción de casos a nivel mundial, que involucran a empresas de todos los sectores, donde las mineras presentan el mayor de casos reportados.⁷⁵

Tabla 3. Acciones judiciales abusivas contra la participación pública

En el 2018 el Congreso de los Pueblos denuncia la captura arbitraria de siete líderes y lideresas sociales, reconocidos en la región por su lucha en la defensa de los derechos de las comunidades a beneficiarse de las inversiones sociales y laborales derivadas de la explotación de hidrocarburos en la zona por parte de Ecopetrol.

Desde esta organización se afirma que hay una campaña de estigmatización contra ellos, que se ha violado el derecho a la presunción de inocencia, y que han sido expuestos al escarnio público y los grupos armados ilegales. “Mientras que la fiscalía, la policía nacional y Ecopetrol se encargan de despedazar la honra de estos líderes de la comunidad, endilgándoles nueve delitos tan graves como concierto para delinquir, homicidio en grado de tentativa, y terrorismo, entre otros, los asesinatos de líderes que defienden el territorio y defienden sus derechos continúan”.⁷⁶

Desde hace varios años en Colombia se ha realizado una mayor visibilización de la oposición de organizaciones y personas defensoras de derechos humanos y del medio ambiente contra los proyectos liderados por el Ministerio de Minas y Energía, sean estos mineros, de hidrocarburos o energéticos, desde una postura de necesidad de conservación y protección del medio ambiente. Antes de las Sentencias de la Corte Constitucional SU 95 del 2018 y C-053 de 2019, el mecanismo de participación

⁷⁴ Tomado de <https://www.conflictrresponses.org/primer-informe-del-sistema-de-informacion-de-violaciones-a-los-derechos-humanos-contralideresas-y-lideres-ambientales-en-colombia-entre-enero-y-mayo-de-2022/>, julio de 2022.

⁷⁵ Para mayor información: https://media.business-humanrights.org/media/documents/2021_SLAPPs_Briefing_ES_v6.pdf

⁷⁶ Tomado de https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/Denuncia_lideres_acacias_1.pdf, agosto de 2022.

más utilizado fueron las consultas populares⁷⁷, por considerarse el mecanismo de participación idóneo para que la ciudadanía defina directamente el destino colectivo de su territorio y así evitar la realización de proyectos extractivos en diversos entornos locales.

Posterior a estas dos sentencias (SU 95 del 2018 y C-053 de 2019) han sido las denuncias presentadas por organizaciones de base y sus representantes, así como movilizaciones y protestas sociales en contra de proyectos o empresas particulares, las que han visibilizado la oposición que hoy se percibe en el territorio. En general, cada vez es más visible la labor que distintas organizaciones están realizando en el país en contra de la industria extractiva.

La respuesta de algunos funcionarios o entidades del gobierno nacional ante esta oposición ha sido la de deslegitimar, por un lado, las posiciones en contra del sector que han sido elevadas por organizaciones de la sociedad civil, y por el otro la idoneidad (ética, de conocimientos y capacidades) de los líderes y lideresas que representan a las comunidades en sus territorios. Ante este aumento de las movilizaciones se han presentado casos de represión por parte de la Fuerza Pública por medio del uso de mecanismos violentos de presión política y de presión social, entre otros, que se presentan como barreras para el ejercicio del derecho a la participación.

Debido a la violencia generalizada en contra de líderes y lideresas en el país, abordar los temas que se presentan en el EITI supone un riesgo para la labor de liderazgo y defensa de los derechos humanos. Entornos con altos niveles de corrupción, presencia de grupos armados ilegales, alta incidencia de economías ilegales, baja presencia institucional para la protección de los derechos y altos niveles de organización social son un escenario propicio en Colombia para aumentar los niveles de riesgo de una persona u organización.

- De acuerdo con Foro Nacional por Colombia la restricción del espacio cívico se materializa a través de la vulneración de libertades y derechos, situación que es claramente percibida por la ciudadanía⁷⁸.
- De acuerdo con una encuesta realizada por Foro Nacional por Colombia⁷⁹ sobre la participación ciudadana en los últimos quince años, actualmente existe una percepción mayoritaria de que los derechos conexos a la participación no están siendo respetados ni protegidos por el Estado. De igual forma identifican que no existen garantías suficientes para participar.
 - Más de la mitad de las personas encuestadas (53,6 %) manifestaron su acuerdo con la afirmación de que en Colombia no se respetan los derechos, y cerca de la mitad (49,5%) tuvieron la misma respuesta con respecto a su municipio de residencia.⁸⁰
 - En cuanto al tema de las garantías para la participación a nivel local: el 54,1 % de las y los encuestados manifestaron que en su entorno local no gozan de garantías para el ejercicio de la participación.⁸¹
- Situación similar se identifica en regiones del país y en municipios donde la actividad extractiva tiene un peso importante en el conjunto de la economía local. En los municipios analizados por Foro Nacional por Colombia los factores pueden ser diferentes, pero conducen a un resultado similar: en el contexto nacional las condiciones actuales no son propicias para el ejercicio de la participación en asuntos extractivos.

⁷⁷ Tomado de <https://www.registraduria.gov.co/Consultas-populares-mecanismo-de.html#:~:text=La%20consulta%20popular%20es%20un%20destino%20colectivo%20de%20su%20territorio.>, septiembre de 2022.

⁷⁸ Foro por Colombia, 2020. El sector extractivo en Colombia 2019-2020: Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Disponible en: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-extractivo-2021-WEB.pdf>.

⁷⁹ Velásquez, Fabio E. 2021. La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Editorial Dejusticia. Bogotá D.C

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ *Ibíd.*

En la sesión de diálogo realizada con las organizaciones que hacen parte de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de la Industria Extractiva, se mencionaron otras situaciones que también limitan el espacio cívico y pone en riesgo la vida y agenda de líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos en el país:

- En muchos casos, las comunidades rechazan acercarse al diálogo porque hay presencia de empresas y esto genera temor por su seguridad.
- Para una participación activa también se debe tener presente que la asistencia a espacios de diálogo sobre proyectos extractivos acarrea costos que en muchas ocasiones las comunidades o personas no tienen forma de costear y por ende se ve limitada su participación. Esto denota que la sociedad civil debe hacer un esfuerzo más grande para ejercer su participación y que se tenga en cuenta su opinión en comparación con las empresas o el gobierno.
- La ausencia por parte de la sociedad civil a espacios de diálogo también puede verse como una manera de participar, en la cual, existe una postura o posición que no está siendo mapeada.

La información aportada por diferentes organizaciones nacionales y organismos internacionales relacionadas con el entorno habilitante en Colombia muestra las grandes dificultades y limitaciones que existen en el contexto nacional para la gobernanza de los recursos naturales y también para abordar temas de transparencia y uso de los recursos financieros dejados por el sector extractivo en el territorio.

Condiciones para una participación eficaz en el contexto nacional

Para efectos de este contexto, se entenderá por *participación eficaz* aquella participación que conlleva a la toma de decisiones sobre la industria y la gobernanza ambiental de los recursos naturales, teniendo en consideración las preocupaciones y distintas posiciones que la sociedad civil pueda tener sobre la actividad extractiva en los territorios.

La Corte Constitucional en su Sentencia 445 de 2016 precisó que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera.

De igual manera, la Corte ha sido reiterativa en su afán de otorgar a la participación ciudadana un lugar más visible y un impacto mayor en las decisiones en los territorios. La sentencia es el pronunciamiento más explícito de la Corte sobre esa materia, en la que el tribunal señala que las comunidades locales pueden, en ejercicio de su derecho a participar, vetar proyectos extractivos en su territorio.

Uno de los principales mecanismos de participación que las entidades de control y vigilancia del sector han privilegiado, son las Audiencias Públicas Ambientales, que tienen como propósito “dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este pueda generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos; así como recibir opiniones, informaciones y documentos que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas”.⁸²

El otro mecanismo privilegiado para la participación con miras a la toma de decisiones en el sector extractivo es la consulta previa, el cual es un derecho fundamental y colectivo “(...) que se concreta a través de un procedimiento, mediante el cual el Estado garantiza a las comunidades étnicas a través de

⁸² Tomado de <https://www.car.gov.co/uploads/files/61e96a33e47cc.pdf>, agosto de 2022

sus autoridades representativas, la participación y el acceso a la información sobre los proyectos, obras o actividades, que se pretenden realizar en su territorio, siempre y cuando sea susceptible de afectarles de manera directa y específica (...).⁸³

Aunque estos espacios son los que más peso han tenido para abordar el debate sobre el sector y para movilizar a la sociedad civil para presentar sus opiniones, en favor o en contra del sector extractivo, no se logra una *participación eficaz* de la sociedad civil, en la medida que es una participación de tipo consultivo y no de incidencia para la toma de decisiones. Hasta el 2018 las Consultas Populares habían tomado gran relevancia para la incidencia y la toma de decisiones locales sobre la viabilidad o no de este tipo de proyectos extractivos en los territorios. Sin embargo, en la Sentencia de la Corte Constitucional SU 095 del 2018 se declaró que este mecanismo de participación no podía limitar las decisiones del gobierno nacional sobre el uso del subsuelo. En la misma sentencia ya se reconoce que en el país persiste un déficit de la participación ciudadana, el cual debe ser abordado y solucionado por la institucionalidad del sector, en aras de permitir que la ciudadanía también tenga incidencia en la toma de decisiones de la industria extractiva. A la fecha el déficit persiste y las comunidades y organizaciones de la sociedad civil siguen expresando la restricción que esta situación supone a la garantía del derecho a la participación.

Esta situación, de ausencia de mecanismos idóneos para la participación vinculante, se convierte en la primera barrera para que las comunidades y la sociedad civil tengan incidencia real en la toma de decisiones para la gobernanza de los recursos naturales en el país.

Una segunda barrera que limita la *participación eficaz* es el acceso a la información, que no es garantizado para las comunidades y sus representantes o líderes. La política de Gobierno Abierto está pensada desde una visión nacional y no tiene planes de acción con enfoque territorial, lo cual genera que la información no se encuentre en sintonía con las necesidades de la ciudadanía y se vea debilitada la participación ciudadana.

De acuerdo con entrevistas realizadas para esta consultoría la sociedad civil y las comunidades no cuentan con información oportuna, de calidad, comprensible y en las mismas condiciones que si tienen las entidades del gobierno y las empresas. Desde la perspectiva de estos dos actores, se cumple con la *Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014)*⁸⁴ cuando la información está disponible en los sistemas de datos abiertos y consultas de las entidades y las compañías.

Desde el lado de la sociedad civil ésta no es de fácil acceso para todas las personas y comunidades, ya sea i) por limitaciones de conectividad y de conocimientos relativos a la búsqueda de información en la web; ii) por el lenguaje y conocimiento técnico y especializado que se requiere para la comprensión de la información; iii) porque la información y los mecanismos de participación carecen de enfoque diferencial⁸⁵; iv) por la calidad de la respuesta cuando se hacen derechos de petición, que en el caso de las autoridades ambientales varía entre la entidad nacional (ANLA) y la regional (CAR), que incide no

⁸³ Tomado de <https://www.mininterior.gov.co/2022/03/01/que-es-la-consulta-previa-en-colombia/>, agosto de 2022

⁸⁴ Tomado de

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882#:~:text=Concepto%20del%20derecho..solamente%20podr%C3%A1%20ser%20restringido%20excepcionalmente.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882#:~:text=Concepto%20del%20derecho..solamente%20podr%C3%A1%20ser%20restringido%20excepcionalmente.,), agosto de 2022.

⁸⁵ La participación paritaria de las mujeres en los procesos de consulta y tomas de decisión no está establecida como tal en la legislación ni políticas públicas sobre la materia en Colombia. El Estado colombiano no tiene en sus protocolos mecanismos que faciliten la participación de las mujeres. En 2018, el Ministerio del Interior confirmó que, efectivamente, la consulta previa no tiene un enfoque de género. Tomado de: Género e industrias extractivas en América Latina: medidas estatales frente a impactos diferenciados en las mujeres. Lima: DAR, 2019, en: https://www.dplf.org/sites/default/files/generoeiee_vf.pdf

solo en el tiempo de respuesta sino también en el tipo de información que se entrega. En este sentido, la disponibilidad de la información no es igual o equiparable con la accesibilidad; v) por el mal uso del concepto de reserva, pues no hay un estándar claro y termina siendo una barrera para el acceso a la información.

Una tercera barrera para la participación eficaz es la polarización frente a la industria extractiva y el impacto que esta situación tiene en, primer lugar, sobre el tejido social local y, en segundo lugar, sobre las posibilidades de diálogo entre los actores y el uso de los mecanismos de participación, mencionada previamente.

En distintas regiones de Colombia se han fortalecido las agendas de protección ambiental, donde la actividad extractiva se percibe como inviable por parte de distintos sectores y organizaciones de la sociedad civil. Ante esta circunstancia, las organizaciones en oposición de la industria extractiva no consideran viable la participación en escenarios de participación donde también concurren las empresas del sector extractivo e incluso entidades del gobierno nacional, que se perciben por las comunidades a favor de la industria. Esta situación limita las posibilidades de diálogos profundos entre los distintos actores sobre los proyectos y el sector, eliminando incluso la posibilidad de diálogo entre organizaciones de la sociedad civil con posturas divergentes.

En línea con lo anterior, es necesario subrayar que actualmente los mecanismos de participación no se constituyen como escenarios propicios para el diálogo entre estos actores que se encuentran a favor o en contra de la industria. Por lo tanto, es una necesidad del contexto nacional la de generar y fortalecer las capacidades para el diálogo entre los actores estatales y no estatales, y de esta manera abordar adecuadamente la polarización actual.

Esta polarización se puede interpretar como una limitación a la participación generada desde la misma sociedad civil, en la medida que se profundiza el distanciamiento entre los distintos actores, al mismo tiempo que fractura la cohesión social de los territorios. Es importante que las posturas de oposición al sector encuentren los espacios de participación, donde sus preocupaciones también sean tenidas en cuenta en las decisiones finales sobre el sector y la planeación del territorio y que las entidades de gobierno garanticen estos espacios.

Estas tres barreras mencionadas suponen un trabajo profundo entre todos los actores involucrados en el sector para asegurar que transformamos los espacios y mecanismos de participación en escenarios vinculantes, que se avanza en generar las condiciones para que la información sea accesible y comprensible para todos los grupos poblacionales que tienen interés e incidencia en la toma de decisiones, y finalmente, que se cuenta con mecanismos de diálogo que reconocen las divergencias y oposiciones al sector, pero que a pesar de esas diferencias es posible construir acuerdos sobre si es posible la industria extractiva en el país y en su caso, dónde y cómo lo es.

Tabla 4. Situaciones relacionadas con la participación efectiva

Resistencia, movilización y defensa del territorio contra la industria extractiva

Suroriente antioqueño. Desde que el gobierno nacional anunció que se habían otorgado los permisos de exploración minera en los municipios de Támesis y Jericó en el suroriente antioqueño, las organizaciones para la defensa del territorio han trabajado activamente para evidenciar su descontento y oposición a la entrada de este sector al territorio, así como su oposición a la empresa multinacional que tiene los títulos para dicha actividad, la Anglo Gold Ashanti.

Desde hace varios años la organización ambiental *Cinturón Occidental Ambiental* (COA) ha dejado clara su posición y rechazo en contra del proyecto minero en estos dos municipios. Adicionalmente, tienen una postura clara frente al no diálogo con empresas porque se considera que participar en espacios de concertación con ellos es validar el proyecto y la información que allí se esté compartiendo.

Es así como en 2018, cuando se organizó un espacio de socialización del informe del EITI, evento organizado por una organización de la Mesa de la Sociedad para la Industria Extractiva en alianza con la Universidad Nacional de Colombia, la COA expresó su oposición a participar; reflejando la poca disposición al diálogo que existe con el sector empresarial y el temor de validar o legitimar la información que deriva de la Industria Extractiva.

Situación similar se ha presentado con la organización ambiental del oriente antioqueño, que ha llevado al distanciamiento de esta organización con otras que sí participan o tienen relacionamiento con el sector empresarial y los espacios en que éstas participan.⁸⁶

A manera de conclusión

Actualmente, el entorno actual del país no es el más favorable para la participación en el sector extractivo, tanto a nivel nacional como territorial. Aun cuando la normatividad y jurisprudencia abogan por la participación *plena, activa y eficaz*, y el gobierno nacional ha incorporado un lenguaje sobre la importancia y rol activo de la ciudadanía en el trámite de las decisiones relacionadas con su territorio, la realidad muestra una situación diferente. Adicionalmente, la violencia que se ha profundizado en algunas regiones del país limita de manera directa el espacio cívico en el país, en la medida en que la violencia contra líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos reduce la posibilidad de estas personas de participar en los escenarios y mecanismos definidos para la gobernanza de los recursos naturales.

Como lo menciona Foro Nacional por Colombia “el sector no cuenta con dispositivos institucionales específicos y permanentes para tramitar los problemas y conflictos que giran alrededor de la actividad; tampoco tiene el gobierno una política de promoción de la participación y, más bien, ha optado por sustituirla por programas de relacionamiento con el territorio enfocados más hacia el mejoramiento de la reputación de las empresas y el logro de la licencia social para los proyectos extractivos”.⁸⁷ Aunque estos programas podrían llegar a ser esfuerzos importantes del gobierno nacional por relacionarse con las comunidades, en realidad no están atendiendo los retos presentados en las tres secciones de este capítulo y por lo tanto no están diseñados para avanzar en una participación *plena, activa y efectiva*.

2. Resumen de la evaluación del Espacio Cívico en Colombia

De conformidad con el Protocolo para sociedad civil del EITI, en lo referente al requisito 1.3, son cinco (5) las dimensiones que deben tenerse en cuenta al momento de valorar el espacio cívico para la participación e identificar posibles infracciones: Expresión, Operación, Asociación, Participación y Acceso a la toma de decisiones públicas. A continuación, se comparten el resumen de los resultados de la evaluación realizada para cada una de ellas.

Expresión

⁸⁶ Información aportada por entrevista con una organización de la Mesa de la Sociedad Civil del EITI, agosto de 2022.

⁸⁷ Velásquez, Fabio E. 2021. La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Editorial Dejusticia. Bogotá D.C

Las y los representantes de la sociedad civil colombiana pueden participar en debates públicos relacionados a la gobernanza de los recursos naturales en el contexto de las industrias extractivas y al proceso de EITI, así como expresar sus opiniones sobre dicho proceso sin restricciones, coacciones ni represalias.

1.1 El marco legal posibilita la libertad de expresión, incluida la protección jurídica de la libertad de expresión.

- El marco legal existente en materia de participación ciudadana es promotor de este derecho, así como de protección a líderes y defensores de derechos humanos. No existen normas que prohíban o restrinjan cualquier forma de expresión.
- Sin embargo, la existencia de la norma no ha sido suficiente. Su implementación no es eficaz, las normas son diversas y dispersas y no se articulan entre sí. Los responsables tienen amplio desconocimiento. Hay una desconexión entre la norma y las realidades territoriales.

1.2 Existen leyes que tienen el potencial de restringir la libertad de expresión relativa a la gobernanza del sector extractivo.

- Decisiones del Gobierno en materia de participación durante la pandemia afectaron a la sociedad, tales como audiencias públicas y consultas previas virtuales, sin garantizar el acceso y conocimiento para una participación plena y eficaz.
- Las sentencias SU 095 de 2018 y C 053 de 2019 proferidas por la Corte Constitucional colombiana eliminaron el uso de las Consultas Populares como mecanismo de participación directa reconocido en la Constitución Política. A la fecha no se han creado nuevos mecanismos, no se ha legislado en la materia.
- La Ley 2056 de 2020 señala la creación de *mesas públicas de participación ciudadana*, sin embargo, no se reglamentan, ni determinan su composición y funcionamiento.

1.3 En la práctica se respetan las garantías jurídicas de la libertad de expresión.

1.4 Existen pruebas de que los y las representantes de la sociedad civil que están sustancialmente comprometidos con el EITI se ven obstaculizados o se abstienen de participar en el debate público, expresar opiniones y buscar e impartir información relacionada con cuestiones dentro del alcance del Estándar EITI / han sido amenazados, violentados, hostigados, acosados.

- Las organizaciones civiles miembros de la Mesa consultadas manifestaron que respecto de su rol ante la Mesa y el CTN no identifican ningún riesgo asociado a su seguridad ni amenaza, en relación con acciones de intimidación, hostigamiento o limitación en contra de su labor. No obstante, la ausencia de violencia en contra de la libertad de expresión y la participación en este contexto, no está asociada a la existencia de garantías de seguridad o a la confianza entre los actores partícipes del EITI, sino asociada a la superficialidad de las conversaciones sobre la gobernanza de los recursos naturales que se da en este foro y a la enajenación del Estándar de las realidades contextuales del país.
- Para el caso de los liderazgos y sociedad civil que trabajan directamente en el territorio en la gobernanza de los recursos naturales sí hay un panorama de temor generalizado, intimidación y actos de violencia contra líderes que defienden la tierra y los recursos. (Véase estadísticas de líderes ambientales asesinados en Colombia).
- Para el caso del Meta se reportan amenazas a líderes que manifiestan oposición a la industria de hidrocarburos. No hay garantías para la participación.
- También se ha manifestado el temor en el Cesar de participar en espacios de diálogo sobre la gobernanza de los recursos naturales frente a la operación de industrias extractivas, en el contexto de diálogo sobre las transiciones energéticas.
- EITI Colombia excluye de sus análisis el contexto de conflicto armado en Colombia, la implementación de los acuerdos de paz y las condiciones de seguridad para la participación,

aun cuando las operaciones de minería y de explotación de hidrocarburos en el país se adelanta en las zonas que mayormente han sido afectadas por la presencia de grupos armados ilegales, ausencia estatal y ausencia absoluta de mecanismos adecuadas para la gobernanza de los recursos naturales.

- Mientras EITI Colombia se mantenga alejado del contexto nacional y no se involucre en las condiciones generales de participación y las múltiples conflictividades socio ambientales asociadas a la minería y la explotación de hidrocarburos, no se abordarán los asuntos que hoy están poniendo en riesgo los liderazgos ambientales, de defensa del territorio y de los recursos naturales, quienes finalmente son aquellos que deben participar del debate sobre el uso de los recursos económicos producto de las actividades extractivas, el uso de sus recursos naturales y el desarrollo territorial.

Operación

Las y los representantes de la sociedad civil pueden operar libremente en relación con el proceso de EITI.

2.1 Se aplica el marco legal de manera que pueda obstaculizar actividades de la sociedad civil relacionadas, por ejemplo, con cuestiones políticamente delicadas, incluidas interferencias del Gobierno en las operaciones.

- No se identifican obstáculos legales o medidas administrativas o judiciales que, en los términos del Protocolo, prohíba y/o sancione la constitución, registro y funcionamiento de las organizaciones sociales o que señale como amenaza la existencia misma de las organizaciones.

2.2 Cualquier prueba que sugiera que se han restringido los derechos fundamentales de las y los representantes de la sociedad civil en relación con la implementación del proceso EITI, tal como restricciones a la libertad de expresión o a la libertad de movimiento.

2.2.1 ¿Están las organizaciones de la sociedad civil sustancialmente comprometidas con el EITI sujetas a amenazas y violencia por parte de terceros? - 2.2.2 ¿Investiga adecuadamente el gobierno tales amenazas y violencia, y protege a las organizaciones de la sociedad civil contra estos riesgos de conformidad con las leyes nacionales y los compromisos internacionales?

- Sí se identifican conductas que “restringen” los derechos fundamentales relacionadas con el contexto de violencia nacional en contra de líderes(as) sociales ambientales y que participan de los espacios relacionados con las industrias extractivas, por ejemplo, los casos de violencia relatados en la dimensión *Expresión*.

Asociación

Representantes de la sociedad civil pueden comunicarse y cooperar entre sí en relación al proceso EITI y en general, en relación con la gobernanza de los recursos naturales.

3.1 Existen restricciones legales o prácticas que puedan afectar a la capacidad de la sociedad civil para comunicarse entre sí, tanto a nivel nacional como internacional. Estas pueden incluir restricciones sobre viajes nacionales o al extranjero, el uso de canales de comunicación, o la asistencia u organización de eventos.

3.2 Existen restricciones legales o prácticas a los canales de comunicación formal o informal entre miembros del grupo multipartícipe de la sociedad civil y los integrantes del resto de la sociedad civil.

3.3 Existen restricciones legales o prácticas a las y los representantes del grupo multipartícipe de la sociedad civil sobre su participación en actividades de sensibilización al resto de la sociedad civil, incluidos los debates sobre representación en el grupo de multipartícipes y el proceso EITI.

- No se evidenció que existan restricciones legales que puedan afectar la capacidad de la sociedad civil para comunicarse entre sí en relación con EITI Colombia y en general frente a la gobernanza de los recursos naturales.
- Sí se evidencian *restricciones prácticas* que inciden en el relacionamiento que se busca tener con organizaciones de base. Estas restricciones obedecen a 3 criterios: i) elementos de contexto nacional que restringen que las organizaciones se asocien y cooperen entre sí, ii) elementos de capacidad de las organizaciones de sociedad civil que no son de carácter nacional para vincularse a las conversaciones del EITI Colombia y/o la gobernanza de los recursos naturales, y, iii) falta de voluntad y capacidad del Gobierno desde EITI Colombia para involucrar a organizaciones de base de manera efectiva.
- Elementos de contexto nacional: 1. El contexto de violencia nacional contra los líderes ambientales en Colombia ha ocasionado temor o resistencia de otras organizaciones que no forman parte del CTN y de la Mesa de la Sociedad Civil para involucrarse en los temas relativos a EITI; 2. Falta de interés de las organizaciones de base para participar en este tipo de iniciativas debido a que no encuentran el valor agregado en sus territorios, cómo esto puede transformar el relacionamiento de los diversos actores
- Existen niveles importantes de rechazo en contra del Estándar debido al relacionamiento que existe entre Empresas y Gobierno con la Sociedad Civil o porque consideran que con su participación en este tipo de iniciativas validan las posturas y comportamientos del Estado y a las empresas. Al respecto, no se promueven estrategias ni garantías para promover un diálogo seguro y respetuoso del disenso.
- Sobre la ausencia de capacidad de las organizaciones de sociedad civil que no son de carácter nacional para vincularse a las conversaciones del EITI Colombia y/o la gobernanza de los recursos naturales; y la falta de voluntad y capacidad del Gobierno desde EITI Colombia para involucrar a organizaciones de base de manera efectiva, si bien afectan la Asociación de la SC, se adecúan más a la dimensión de Participación, por lo que se profundizan sus impactos en la siguiente dimensión

Participación

Las y los representantes de la sociedad civil pueden participar completa, activa y efectivamente en el diseño, la implementación, la supervisión y la evaluación del proceso EITI y en las conversaciones públicas sobre gobernanza de los recursos naturales y transparencia de las industrias extractivas.

4.1 Las y los representantes de la sociedad civil pueden participar libre, significativa y activamente en diálogos y deliberaciones para impulsar perspectivas e ideas de la sociedad civil cuando participan en el proceso EITI.

La participación no se ha visto garantizada debido a 3 situaciones:

Visión limitada y restrictiva de la participación de sociedad civil:

- Existe la noción de que la participación de la sociedad civil se agota y es suficiente con las organizaciones que hacen parte de la Mesa, y, por lo tanto, no se realizan esfuerzos complementarios por involucrar nuevas visiones.
- Se afirma que hay organizaciones que han querido ser parte del CTN, pero fue reportado que, en un caso, se les ha solicitado que primero se debe ser parte de la Mesa de Sociedad Civil. Sin embargo, hay organizaciones y/o individuos que quieren participar en el EITI, pero no quieren hacer parte de la Mesa.

Prevalencia de la socialización de información sobre el diálogo informado y participativo:

- El desarrollo de los espacios promovidos por EITI Colombia están enfocados más en la socialización de información, que en la promoción de espacios de diálogo informado y participativo.

- No se cuenta con herramientas para disminuir las asimetrías de conocimiento entre los diversos actores involucrados, así como tampoco se garantiza el acceso y apropiación de la información en la Sociedad Civil

Falta de garantías para la participación oportuna (convocatoria):

- Se llama la atención a los procedimientos de convocatoria para miembros de la Mesa de Sociedad Civil, como quieren que han identificado que se ha convocado a espacios de socialización de un día para otro.
- En el caso de EITI Subnacional se debe fortalecer la capacidad de convocatoria, ya que “los tiempos de ejecución están dados por los recursos destinados y eso limita la participación porque no se hace con suficiente antelación y no se logra una amplia cobertura.

4.2 Las y los representantes de la sociedad civil tienen la capacidad y el apoyo adecuados para participar de manera significativa en el EITI con suficiente información, recursos, tiempo y oportunidades de coordinación para apoyar intervenciones significativas y efectivas.

Se identificaron dos situaciones que demuestran que no se ha contado con la capacidad y apoyo adecuados a las diversas organizaciones y liderazgos sociales para participar de manera significativa en el EITI.

Ausencia de capacidad y recursos de las organizaciones de sociedad civil que no son de carácter nacional para vincularse a las conversaciones del EITI Colombia y/o la gobernanza de los recursos naturales

- La presencia de la Mesa en el CTN y la participación de sus OSC miembros en las actividades no son suficientes para afirmar que la participación de la sociedad civil está garantizada.
- Participar en EITI Colombia y hacer uso de la información, requiere de conocimientos técnicos, capacidades y recursos, que no poseen todas las organizaciones en Colombia.
- Organizaciones de base (o de primer nivel) no poseen estas capacidades e infraestructura, aun cuando ejercen un rol indispensable en la gobernanza de los recursos naturales en sus territorios.
- Algunas organizaciones han dudado en involucrarse en EITI Colombia ya que se identifica un “miedo de la ciudadanía a conocer el tema y a manejar o adentrarse en lo técnico que implica el Estándar”. La falta de representación de OSC de base genera dificultades en los procesos territoriales del EITI.
- Respecto de la asociación con organizaciones, indígenas, afro y con enfoque de género, sólo se identificó el intento de contacto con la ONIC por parte de sociedad civil del CTN.
- Se evidencia el avance progresivo, pero lento de participación territorial desde el EITI Subnacional, cubriendo tan solo 4 territorios en 9 años de funcionamiento del Estándar en Colombia.

Falta de voluntad y capacidad del Gobierno desde EITI Colombia para involucrar a organizaciones de base de manera efectiva.

- Si bien se reconocen los esfuerzos por adelantar los pilotos de EITI Subnacional en Cesar, Boyacá, Santander y Casanare, también se ha señalado que los esfuerzos no han sido suficientes para mantener la conversación con organizaciones de base y liderazgos comunitarios.
- Se ha observado una postura de identificar a OSC de base ya existentes -en lugar de liderazgos individuales- y que cuenten con “capacidad” para comprender el Estándar, ya que saldría “menos costoso”.
- Se ha excluido de la convocatoria a organizaciones por estar “en contra” del EITI y a otras que no conocían del proceso. En este sentido, se ha indicado desde el Gobierno que no se

debe entrar a capacitar desde cero, sino fortalecer a aquellos que sí estén interesados en conocer más de la iniciativa.

- Hace falta capacidad de parte del Gobierno para mantener los esfuerzos de EITI en Colombia a nivel nacional y territorial, ya que sólo se ha designado a una sola persona de la institucionalidad.

4.3 Se reflejan los intereses de la sociedad civil en la implementación del EITI, incluidos los objetivos y las actividades del plan de trabajo del EITI, el alcance del proceso de presentación de informes del EITI, la revisión anual de los resultados y el impacto, la Validación y otras cuestiones relevantes.

- No se están reflejando los intereses ni las posiciones de la Sociedad Civil que participa en la Mesa y ante el CTN: no ha habido un esfuerzo por parte del Gobierno y las Empresas que participan ante EITI Colombia por reconocer el conflicto armado y su relación con los riesgos para la participación, ni la relación de los Acuerdos de Paz con la inversión de recursos derivados de las Industrias Extractivas.
- No tener en cuenta este tipo de información que obedece a las realidades sociales y políticas del país en que se implementa el Estándar ha ocasionado que muchas veces los informes de EITI Colombia terminen siendo más un reporte de Sostenibilidad de las empresas.
- Los reportes de EITI Colombia no tienen enfoque diferencial, esto es, que no se reportan hallazgos o beneficios relacionados con comunidades étnicas o con enfoque de género. La información es netamente cuantitativa, pero no permite evaluar los impactos sobre comunidades específicas.

Acceso a la toma de decisiones públicas

Las y los representantes de la sociedad civil pueden hablar libremente sobre cuestiones de transparencia y gobernanza de los recursos naturales, así como garantizar que EITI contribuya al debate público.

5.1 Los gobiernos, ya sea a nivel nacional o local, permiten, en la política y la práctica, la participación pública en la formulación de políticas para la gobernanza del sector extractivo. El marco legal y su aplicación facilitan el acceso a la información relacionada con el sector extractivo.

- No se percibe una incidencia y participación real de los representantes de la Sociedad Civil en la formulación de políticas públicas para la gobernanza del sector extractivo. Si bien el marco legal no la obstaculiza o la prohíbe, esto no implica que la promueva y la asegure.
- EITI no ha sido una fuente de información para la generación de políticas públicas del sector”, tanto por el bajo nivel de incidencia que logran tener los y las representantes de la Sociedad Civil, como por el tipo de uso que se le puede dar a la información.

5.2 ¿Utilizan las y los representantes de la sociedad civil datos públicos sobre el sector extractivo y las recomendaciones derivadas del proceso EITI en su labor de promoción y para contribuir al debate público?

- La información es técnica, sólo está disponible vía internet y no está dirigida a la comprensión general de la ciudadanía sino únicamente para aquellos familiarizados y con experiencia en los reportes EITI; y, **No** se genera nueva información desde el Estándar ya que sólo reproduce lo que ya está en otras fuentes del Estado.
- Desde las organizaciones de carácter nacional o segundo nivel (pertenecientes al CTN), quienes sí están en la capacidad de comprender los reportes e informes, consideran que la información termina siendo funcional para personas y OSC con buen nivel de formación, que son OSC nacionales con profesionales que saben del tema.
- La información que se genera corresponde estrictamente al estándar internacional y no a las necesidades del usuario final de la información.

- Desde las organizaciones de nivel local o primer nivel que pueden o no pertenecer a la Mesa, para quienes se dificulta en gran medida el acceso, la comprensión y el uso de esta información, ya que no cuentan con la capacidad de usar la información que reporta el Estándar: “el lenguaje de los informes sigue siendo muy técnico y carece de análisis de los datos brutos que allí se presentan. No se están realizando análisis que le permita a las OSC de base utilizar esa información.”
- Los informes no desagregan información de carácter territorial, sino solo de nivel nacional, por lo que en las diversas regiones no se comprende, por ejemplo, el nivel de ingresos que les corresponde por regalías, qué empresas realizan la contribución y cómo realizar un seguimiento a nivel local, cuáles son las autoridades a las que pueden acudir y cuáles son las rutas de acceso a la información.

3. Evaluación específica del Espacio Cívico en Colombia

Este capítulo abordará en detalles la evaluación resultante del proceso de investigación que analizó el espacio cívico y las garantías de participación en dos niveles:

- Respecto de las organizaciones miembro de la Mesa de Sociedad Civil y del CTN
- Respecto de las organizaciones que no son parte de las actividades organizadas por el EITI, pero tienen alta incidencia en el debate público de gobernanza de los recursos naturales.

Se comparten los resultados de la evaluación realizada para cada una de las dimensiones definidas por el Protocolo, de conformidad con la siguiente estructura:

- a) Nombre y definición de la dimensión según la guía de validación.
- b) Medios de verificación que son sugeridos por la guía de validación a través de preguntas o afirmaciones.
- c) Resultado esperado, según se interpreta de la guía de validación a través de preguntas o afirmaciones.

Expresión

Definición: Las y los representantes de la sociedad civil colombiana pueden participar en debates públicos relacionados a la gobernanza de los recursos naturales en el contexto de las industrias extractivas y al proceso de EITI, así como expresar sus opiniones sobre dicho proceso sin restricciones, coacciones ni represalias.

<p>MEDIOS DE VERIFICACIÓN UTILIZADOS PARA LA EVALUACIÓN, CONFORME LA GUÍA DE VALIDACIÓN (La Validación considerará la medida en que...)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.1 El marco legal posibilita la libertad de expresión, incluida la protección jurídica de la libertad de expresión. 1.2 Existen leyes que tienen el potencial de restringir la libertad de expresión relativa a la gobernanza del sector extractivo. 1.3 En la práctica se respetan las garantías jurídicas de la libertad de expresión. 1.4 Existen pruebas de que los y las representantes de la sociedad civil que están sustancialmente comprometidos con el EITI se ven obstaculizados o se abstienen de participar en el debate público, expresar opiniones y buscar e impartir información relacionada con cuestiones dentro del alcance del Estándar EITI.
---	--

RESULTADOS
ESPERADOS SEGÚN LA
GUÍA DE VALIDACIÓN

Representantes de la sociedad civil pueden hablar⁸⁸ de manera libre en público sobre el proceso EITI y en general, sobre la gobernanza de los recursos naturales en el contexto de las industrias extractivas en Colombia.

- 1.1 *El marco legal posibilita la libertad de expresión, incluida la protección jurídica de la libertad de expresión.*
- 1.2 *Existen leyes que tienen el potencial de restringir la libertad de expresión relativa a la gobernanza del sector extractivo.*

Colombia cuenta en general con un marco normativo que habilita la libertad de expresión y la participación⁸⁹, así como también ha definido y diseñado rutas y programas de protección para defensores/as de derechos humanos.⁹⁰ Por lo tanto, se podría afirmar que los retos que enfrentan las y los representantes de la sociedad civil en Colombia no son tanto de ausencia de normatividad, sino de su implementación efectiva y coherente para asegurar que las organizaciones y las agendas que representan cuentan con las garantías para ejercer su rol frente a la gobernanza de los recursos naturales.

Por una parte, el Código de Minas reconoce el mecanismo de Audiencias Públicas Ambientales, las cuales tienen como propósito socializar los nuevos proyectos previo al otorgamiento de las licencias ambientales para exploración y explotación. Sin embargo, desde la sociedad civil se manifiesta que estas Audiencias “son el espacio preferido de participación del Estado, porque pueden salir tareas, pero la norma no los obliga a hacer seguimiento a los acuerdos o a tomar las decisiones con base en lo que las comunidades manifestaron. La ley no obliga a dar cumplimiento a lo que se conversa en las audiencias. (...) tienen la gran debilidad que dice que son espacios de información y consulta, pero no habilita la toma de decisiones.”⁹¹

Adicionalmente, existen decisiones de órganos judiciales recientes que “tienen el potencial de restringir la libertad de expresión relativa a la gobernanza del sector extractivo” y que han obstaculizado la toma de decisiones y la participación de la sociedad civil en la gobernanza de sus recursos naturales y territorios respecto de proyectos extractivos. Las sentencias SU 095 de 2018 y C 053 de 2019 proferidas por la Corte Constitucional colombiana eliminaron el uso de las Consultas Populares como mecanismo de participación directa reconocido en la Constitución Política. Antes de estas decisiones judiciales, en virtud de la Ley 136 de 1994, artículo 33, era posible someter a consulta los casos de cambio significativo en el uso del suelo para el desarrollo de proyectos mineros o de otro tipo, ejerciendo así su derecho de participación ciudadana respecto del adelantamiento de actividades extractivas en el territorio.⁹² Este mecanismo era ampliamente usado especialmente por comunidades campesinas quienes no contaban con otros mecanismos para decidir sobre su territorio: “la pérdida de la consulta

⁸⁸ La guía de validación emplea el término *hablar*. Sin embargo, para efectos de la evaluación se tendrán en cuenta todas las formas de expresión que existen y garantizan el derecho a la libre expresión tales como: asociación, protesta, litigio, derecho de petición, activismo, entre otros.

⁸⁹ En sentido, se destaca desde sociedad civil que: “Es una falsa creencia considerar que las leyes solucionan los problemas: aunque se espera que la reglamentación de Escazú, la protección a líderes sociales o un sistema de garantías para la movilización social genere un ambiente que permita la libre expresión; (...) a los autoritarismos locales no los contienen las normas, ni los detiene el DIDH, ni la extradición, ni penas altas, los autoritarismos locales se expresan a sus anchas ejerciendo el poder que tienen” Entrevista Sociedad Civil No. 11, agosto de 2022.

⁹⁰ Decreto Unificado 1066 de 2015

⁹¹ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio de 2022.

⁹² Desde el año 2013 al 2018, se llevaron a cabo 10 consultas populares relacionadas con proyectos mineros en Colombia. Información disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/minas-y-energia-marzo-2019/comunidades-votaron-en-10-consultas-populares-mineras-desde-el-2013-2842036>

popular como mecanismo de participación en proyectos extractivos -sin dejar un mecanismo provisional- cortó una vía que estaban empezando a adquirir los campesinos en relación con la industria extractiva.”⁹³

La sentencia SU 095 de 2018 por su parte declaró inválida la consulta popular como mecanismo para prohibir la actividad extractiva⁹⁴ e indicó que “las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley”.⁹⁵ Si bien reconoce que la definición de usos del suelo les compete a los municipios, señala que esta función debe ser “desarrollada de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación”, pero no reconoce que, hasta la fecha, la coordinación y concurrencia Nación-territorio no se lleva a cabo y/o no existen condiciones ni capacidades para tal fin, especialmente porque la competencia para el otorgamiento de licencias y títulos recae exclusivamente en entidades del orden nacional que tienen poco o nulo conocimiento del territorio donde se desarrollarán las actividades extractivas y tampoco tienen relacionamiento cercano y armónico con las entidades territoriales (CAR, Alcaldías, Gobernaciones).

Por otra parte, la Sentencia C 053 de 2019 declaró la inconstitucionalidad del artículo 33 de la ley 136 de 1994 que reglamentaba el derecho de consulta popular. Esta decisión dejó sin piso jurídico las diversas consultas realizadas y por realizar en Colombia sobre la explotación de recursos naturales y si bien la Corte exhortó al Congreso de la República para diseñar nuevos mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio, a la fecha **No** se ha cumplido con esta orden por parte del Legislativo y por lo tanto no se cuenta con nuevos mecanismos que garanticen este derecho.^{96 97}

Al respecto, se señala que, si bien “la jurisprudencia ha habilitado mecanismos clave para la participación, esto poco ha repercutido sobre quienes deben "hacer la tarea", sobre esas autoridades competentes por desarrollar/ejecutar lo dicho en la sentencia, (...) lo normativo y administrativo va muy lento”.⁹⁸ Según las mismas fuentes, el proyecto de Ley sobre Coordinación y Concurrencia se ha presentado dos veces a trámite en el Congreso y no ha sido priorizado.⁹⁹

Por su parte, las organizaciones de sociedad civil consultadas indican que los altos índices de corrupción en el país pueden ser un motivo por el cual no se ha tramitado y llevado a feliz término la expedición normativa para garantizar los mecanismos de participación ciudadana en el sector extractivo y los instrumentos de coordinación y concurrencia entre el gobierno nacional y local¹⁰⁰.

Estas decisiones judiciales y la omisión legislativa afecta tanto a las organizaciones que participan ante el EITI, quienes además han documentado los impactos de la eliminación de la consulta popular, como a las demás organizaciones con incidencia en la gobernanza de los recursos naturales. Esto debido a que ya no cuentan con este mecanismo de participación directa que era reconocido por la Constitución y

⁹³ Entrevista Sociedad Civil No. 9, agosto 2022.

⁹⁴ Foro por Colombia, 2020. Condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana en el Sector Extractivo en Colombia.

⁹⁵ Foro por Colombia, 2020. Condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana en el Sector Extractivo en Colombia.

⁹⁶ Foro por Colombia, 2020. Condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana en el Sector Extractivo en Colombia.

⁹⁷ En este sentido se afirma que: “No se ha regulado el tema de coordinación y concurrencia en el sector extractivo y está muy improvisado, cada municipio y alcaldía lo está manejando cómo quiere, no hay una concepción real de lo que debería ser la democracia ambiental y cuáles deberían ser los estándares de participación”. Entrevista Sociedad Civil No. 9, agosto 2022.

⁹⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 7, agosto 2022.

⁹⁹ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

¹⁰⁰ Grupo Focal No. 2, agosto 2022.

que les permitía participar en la toma de decisiones sobre su territorio, sus recursos y el adelantamiento de actividades extractivas.¹⁰¹

Otro de los elementos que puede restringir la expresión y participación es la reforma a la organización y funcionamiento del sistema general de regalías con la Ley 2056 de 2020, la cual señala que dentro de sus objetivos se encuentra el de “Propiciar los mecanismos de participación ciudadana, las prácticas de buen gobierno y la gobernanza territorial”. Al respecto, el artículo 30 párrafo 2, señala la creación de *mesas públicas de participación ciudadana*, sin embargo, no las reglamenta ni determina su composición y funcionamiento; según la ANH se han realizado varios de estos espacios, pero no hay manera de comprobar esta información. Por otra parte, el capítulo VII sobre participación ciudadana y transparencia, señala que el mecanismo para garantizar la participación ciudadana para el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión, serán las audiencias públicas a cargo de Senadores y Representantes a la Cámara¹⁰², limitando con ello la existencia de otros mecanismos que no dependan del órgano legislativo, el cual, además, está en mora de reglamentar los mecanismos de concurrencia.

Adicional a lo anterior, las organizaciones consultadas manifestaron que sus inquietudes y aportes sobre la reforma de esta legislación no fueron tomadas en cuenta. Esto se profundizará en la dimensión de *Acceso a la toma de decisiones públicas*.

Es necesario recalcar que, aunque exista un marco normativo, si no hay una efectiva implementación liderada por las instituciones del estado, no se puede garantizar el derecho a la participación ciudadana y la libertad de expresión.

La pandemia global por COVID-19 y su afectación a la expresión

La pandemia generó impactos adicionales a la participación, ya que, si bien permitía que organizaciones que no están radicadas en Bogotá pudieran participar, mantenía el obstáculo para organizaciones de base con dificultades de conectividad. En cualquier caso, dado que las organizaciones del CTN y la Mesa que participan más activamente ante el EITI son de segundo nivel, tenían mayor capacidad de asistencia.

Por otra parte, en el contexto nacional de la pandemia, el Gobierno de Colombia implementó diversas medidas de reactivación económica, que restringieron el derecho a la libre expresión y la participación dentro de las que se encontraban el adelantamiento de consultas previas y audiencias públicas ambientales virtuales, vía plataformas de video llamada, lo cual abiertamente restringía el acceso de comunidades rurales sin conectividad y sin conocimientos y capacidades para el uso de tecnologías de la información¹⁰³:

¹⁰¹ Foro por Colombia, 2020. Condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana en el Sector Extractivo en Colombia: “En el campo de las industrias extractivas, los principales ejercicios de control social han tenido lugar en el otorgamiento de títulos y licencia ambientales, y en el seguimiento a los proyectos financiados con recursos de regalías. En el primer caso, los procedimientos señalados por la ley y las prácticas mismas de las entidades encargadas del otorgamiento de títulos y licencias afectan seriamente el control social e incrementan el riesgo de corrupción. (...) En cuanto al monitoreo a los recursos de regalías, no existe ningún registro sistemático de las acciones de control social llevadas a cabo en ese aspecto, lo que dificulta valorar su magnitud y, sobre todo, sus efectos en términos de lucha contra la corrupción, pertinencia de los proyectos y resultados de estos últimos.” Pág 27-28.

¹⁰² Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

¹⁰³ “El Ministerio del Interior expidió la Circular externa CIR2020-29- DMI-1000 del 27 de marzo, donde establecía “el uso de medios virtuales para la realización de consulta previa de medidas legislativas y administrativas, para la prevención del contagio de covid-19”. También estipuló que, una vez se levantara la medida de aislamiento preventivo obligatorio, se reanudarían las actividades misionales en campo (...) sin perjuicio de que simultáneamente pudieran implementar mecanismos virtuales, digitales y, en general, formas no presenciales de consulta”. Foro por Colombia, 2020. El sector extractivo en Colombia 2019-2020: Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Disponible en: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-extractivo-2021-WEB.pdf> . Entrevista Sociedad Civil No. 5.

- a) Desde sociedad civil se indica que esta modalidad de consulta virtual también iba a ser utilizada por el Gobierno para movilizar dos proyectos extractivos que no habían podido adelantarse antes de la pandemia¹⁰⁴ a causa de la movilización y expresión de comunidades en contra de estos en el municipio de Jericó en Antioquia¹⁰⁵ y en el Páramo de Santurbán.

En este sentido, se afirma que “la pandemia fue un reto para la democracia y una amenaza a nuestro sistema democrático” dado que los principales afectados fueron los temas de participación y de protesta ya que todos los actores estuvieron confinados en cuarentenas obligatorias.¹⁰⁶

Esta medida era notoriamente regresiva con respecto a la garantía de este derecho, no sólo por las dificultades de acceso tecnológico y de conectividad de los grupos étnicos, sino por tratarse de un grupo poblacional que tiene particularidades en su forma de entablar el diálogo internamente y con el gobierno nacional. En esas condiciones de profundización de las simetrías, ¿cómo se puede garantizar el intercambio cultural y un diálogo entre iguales y deliberativo?¹⁰⁷

Estas actividades virtuales lograron ser detenidas por la sociedad civil colombiana, dado que no se contaba con la participación plena y efectiva de todos los actores involucrados, especialmente organizaciones y líderes que no contaban con medios de conectividad ni conocimientos.¹⁰⁸

Finalmente, casi un mes después esta disposición fue derogada, gracias a la intervención de la Procuraduría General y por la gran ‘relevancia social’ que tuvo dicha recomendación. El Ministerio expidió una nueva circular el 20 de abril, derogando la Circular de marzo, y reconoció que “resultaría aplicable solo en la medida en que existieran las condiciones de acceso a los medios tecnológicos y que estas comunidades aceptaran de manera libre e informada su utilización”. Se presumía que esta medida apuntaba, de paso, a varios proyectos minero-energéticos que venían en fila y que podrían destrabarse. Los registros del Ministerio del Interior indicaban cerca de 600 procesos de consulta previa asociados a esos proyectos que estaban en lista de espera.¹⁰⁹

- b) Para el caso de Meta, también se destaca la promoción de espacios virtuales de participación, como audiencias públicas para el anuncio de nuevos proyectos, en las que incluso llegaron a participar más de 200 personas:

En diciembre del año pasado [2021] se hizo la audiencia en Medina, pero la hicieron por sectores, o sea, en un municipio dejaban entrar 30 personas que estuvieran vacunadas y el resto éramos virtuales - los que fuéramos de afuera no podían ir allá, porque Ecopetrol tampoco prestó el servicio de recoger las comunidades y llevarlas a la audiencia, eso fue lo más terrible en esa

¹⁰⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio de 2022.

¹⁰⁵ Según se reporta, la empresa Anglo Gold Ashanti buscó la realización de audiencias públicas en el marco de la pandemia. Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. Publicación “Solidaridad con Jericó y Tamesis en riesgo por megaminería” Junio 2020. Disponible en: <https://www.justiciaypazcolombia.com/solidaridad-con-jerico-y-tamesis-en-riesgo-por-megamineria/>

¹⁰⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

¹⁰⁷ Foro por Colombia, 2020. El sector extractivo en Colombia 2019-2020: Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Disponible en: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-extractivo-2021-WEB.pdf> .

¹⁰⁸ “Varias organizaciones sociales, étnicas, algunos congresistas y la Procuraduría General expresaron su desacuerdo con la circular. El ente de control envió comunicación a la Ministra del Interior, Alicia Arango, en la que le solicitaba revocar la medida, puesto que “no es un procedimiento pertinente y adecuado para llegar a un acuerdo con las autoridades representativas de los pueblos y las comunidades, que en cada caso puede ser diferente. El Ministerio argumentó que la decisión la tomaba por solicitud de la Mesa Permanente de Concertación para concluir el trámite de la consulta sobre el proyecto de regalías. No obstante, la Mesa Permanente aclaró que lo había pedido para ese caso específico y no para que fuera una medida permanente”. Foro por Colombia, 2020. El sector extractivo en Colombia 2019-2020: Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Disponible en: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-extractivo-2021-WEB.pdf>

¹⁰⁹ Foro por Colombia, 2020. El sector extractivo en Colombia 2019-2020: Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Disponible en: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-extractivo-2021-WEB.pdf> .

audiencia, que a las comunidades les tocó con sus propios medios. (...) Se aprovecharon de la pandemia, que no estábamos por ahí en la calle y se nos entraron [las empresas] a todas partes¹¹⁰.

En relación con lo anterior, se manifiesta que las empresas petroleras continuaron trabajando durante la pandemia en la obtención de licencias, mientras que el gobierno local manifestaba no poder convocar a las comunidades debido a las restricciones de desplazamiento. En paralelo, se adelantaban diligencias de socialización virtuales – que se compartía su acceso con muy pocas personas-, en las que muchos líderes no podían participar debido a su desconocimiento sobre las herramientas virtuales y el uso del internet.¹¹¹

Afectó mucho porque el gobierno nacional y la alcaldía no dieron los espacios para que pudiéramos participar en los espacios convocados para hablar de los temas petroleros. No hubo concertación y siguieron aprobando licencias sin el consentimiento de las comunidades.¹¹²

Aquí en la pandemia se dejó de convocar a las comunidades, las organizaciones por su cuenta decidieron seguir su trabajo de participación con los riesgos de salud. Se descubrió que los procesos petroleros seguían y se exigieron audiencias públicas virtuales. Sin embargo, no se llevaron a cabo. Tampoco las comunidades saben manejar herramientas virtuales y los líderes que tenían mayor información sobre el tema petrolero no pudieron involucrarse en los pocos espacios creados por el Gobierno para hablar sobre los recursos naturales en la región. Otra cosa es que el municipio no contaba con infraestructura para las reuniones virtuales y por eso quedó desconectado de mucha información.¹¹³

Lo anterior, visibiliza que, desde las medidas adoptadas por el Gobierno, se restringió la libertad de expresión y la participación relativa a la gobernanza del sector extractivo, y que solo gracias a la acción de sociedad civil y el uso de mecanismos de veeduría con los órganos de control del Ministerio Público, se logró detener este tipo de normatividad.

1.3 ¿En la práctica se respetan las garantías jurídicas de la libertad de expresión?

1.4 ¿Existen pruebas de que los y las representantes de la sociedad civil que están sustancialmente comprometidos con el EITI se ven obstaculizados o se abstienen de participar en el debate público, expresar opiniones y buscar e impartir información relacionada con cuestiones dentro del alcance del Estándar EITI?

1.4.1 ¿Ha habido personas o grupos que participan en el debate público, expresan opiniones, o buscan y comparten información sobre cuestiones relacionadas con el Estándar EITI que hayan sido objeto de amenazas y ataques, tales como: (1) procedimientos legales; (2) intimidación; (3) acoso, incluidas campañas de difamación; o (4) amenazas verbales o físicas? ¿Es razonable esperar que los funcionarios del gobierno o las fuerzas de seguridad emprendan o respalden la intimidación, el acoso o las amenazas?

1.4.2 ¿Han previsto las autoridades medidas de protección en caso de que se produzcan ataques o amenazas contra miembros de la sociedad civil que ejercen su derecho a la libertad de expresión en cuestiones relacionadas con el Estándar EITI?

¹¹⁰ Entrevista Sociedad Civil – Organización Externa No. 9, agosto 2022.

¹¹¹ Grupo Focal - Organizaciones de Sociedad Civil, agosto 2022.

¹¹² Grupo Focal - Organización Social 2, agosto 2022.

¹¹³ Grupo Focal - Organización Social 4, agosto 2022.

1.4.3 ¿Existen asuntos relacionados con el Estándar EITI sobre los que la sociedad civil evita expresar su opinión crítica? ¿Existen motivos razonables para considerar que esto se debe al miedo a las represalias, como, por ejemplo, pruebas de represalias anteriores?¹¹⁴

Las organizaciones civiles consultadas, que poseen un rol activo ante EITI Colombia, manifestaron que respecto de su rol ante la Mesa de Sociedad Civil y el CTN no identifican ningún riesgo asociado a su seguridad ni amenaza, en relación con acciones de intimidación, hostigamiento o limitación en contra de su labor. Sin embargo, esta ausencia de riesgo y amenaza, parece no obedecer a las garantías de seguridad para la participación del contexto nacional ni a medidas específicas del EITI para prevenirlo.

En primer lugar, se identifica que los actores de sociedad civil no consideran que la información que se discute y ventila a través de EITI Colombia sea información sensible o que aborde “asuntos sustanciales o profundos de las industrias extractivas”.¹¹⁵

En este sentido, también se considera desde el nivel nacional que EITI Colombia “no tiene incidencia sobre la política pública y su uso es muy limitado. Es un foro débil. En ese sentido, no se habla de temas que pongan en riesgo a nadie.” Y generalmente, las conversaciones, actas e informes, reflejan en su mayoría la posición de las empresas y del Estado, en lugar de evidenciar las incomodidades e inquietudes de la sociedad civil¹¹⁶. De esta manera, nunca quedan expuestas a una posición de riesgo.

Asimismo, se afirma que la implementación del Estándar permanece alejado del contexto nacional de participación, violencia y de conflictividades socio ambientales en entornos de extracción de minerales e hidrocarburos, por lo que nunca se abordan las condiciones generales de participación en las industrias extractivas sino estrictamente lo asociado a las cifras y reportes de regalías.¹¹⁷

En este sentido, mientras EITI Colombia se mantenga alejado del contexto nacional y no se involucre en las condiciones generales de participación y las múltiples conflictividades socio ambientales asociadas a la minería y la explotación de hidrocarburos, no se abordarán los asuntos que hoy están poniendo en riesgo los liderazgos ambientales, de defensa del territorio y de los recursos naturales.

Lo anterior, no implica que se le esté exigiendo al Estándar asumir asuntos fuera de su competencia adoptando un rol activo frente a estos fenómenos o que los resuelva, pero que sí se abra el espacio para debatir sobre las garantías y condiciones para la libertad de expresión y participación en Colombia frente a las industrias extractivas y los recursos naturales, como parte de la contribución al mejoramiento de las condiciones de participación y expresión en estos entornos. En este sentido, desde los representantes de sociedad civil se ha solicitado a la Secretaría Técnica que Colombia debe ir más allá de los mínimos establecidos en el Estándar y que existen las posibilidades de realizar más y mejores aportes al debate público, hacer buen uso de la información que se posee sobre el sector y los actores y coadyuvar con las autoridades competentes para generar mejores condiciones para la expresión y la participación.

Como se evidencia, la presunta ausencia de violencia en contra de la libertad de expresión y la participación en este contexto, no está asociada a la existencia de garantías de seguridad o a la confianza

¹¹⁴ Estas preguntas fueron tomadas de la guía de validación como preguntas orientadoras para explorar si los y las representantes se habían visto obstaculizados o se abstendían de participar en el debate público y sus razones.

¹¹⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio 2022.

¹¹⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 1 y 2, julio 2022.

¹¹⁷ Entrevista Sociedad Civil No. 1,2 y 3, julio 2022.

entre los actores partícipes del EITI, sino más grave aún, asociada a la superficialidad de las conversaciones sobre la gobernanza de los recursos naturales que se da en el EITI y a la enajenación del Estándar de las realidades contextuales del país.

Adicional a lo anterior, se considera que EITI Colombia excluye de sus análisis el contexto de conflicto armado en Colombia, la implementación de los acuerdos de paz y las condiciones de seguridad para la participación. Esto pese a que las operaciones de minería y de explotación de hidrocarburos en el país se adelantan en las zonas que mayormente han sido afectadas por la presencia de grupos armados ilegales, débil presencia estatal y ausencia absoluta de mecanismos adecuados para la gobernanza de los recursos naturales. No tener en cuenta estas realidades del país, ocasiona que los debates e intervenciones que se llevan a cabo carezcan de toda conexión con la realidad de los territorios más afectados y que las conversaciones sobre regalías y transparencia se mantengan en un nivel muy alto de la conversación, sin entrar a analizar las condiciones fácticas y contextuales de las zonas del país que generan esta riqueza y sus capacidades para invertirla adecuadamente.

Lo anterior, también ha quedado en evidencia con la implementación de EITI Subnacional en cuatro regiones priorizadas (Casanare, Santander, Cesar y Boyacá) y un piloto en Antioquia. En estos escenarios es donde más se ha comprobado el temor generalizado que existe entre las y los líderes sociales de participar en espacios públicos relacionados con industrias extractivas, debido a que es en terreno donde se evidencian las dinámicas de violencia asociadas a la presencia de grupos armados (guerrillas y paramilitares), las presuntas relaciones del sector empresarial con grupos ilegales para mantener sus operaciones y la desconfianza que se tiene con las entidades del Estado y con diversos actores económicos. En este sentido, se ha manifestado que la identificación y convocatoria de organizaciones de base para participar en los espacios de EITI Subnacional ha sido insuficiente.¹¹⁸

En mismo sentido, se ha manifestado el temor de participar en espacios de diálogo públicos y significativos sobre la gobernanza de los recursos naturales frente a la operación de industrias extractivas, por cuanto no se permite la controversia y las autoridades públicas no se reconocen como sujetos del escrutinio público; como el departamento del Cesar, en donde se indica que en el contexto de diálogo sobre las transiciones energéticas de la región – fuera de EITI Subnacional - “no hay condiciones de seguridad para que los líderes puedan estar en espacios públicos y mostrarse en desacuerdo con alguna empresa. El 30-40% de los asistentes decían en sus intervenciones que han sido amenazados o que no se pueden movilizar. Sin resolver la violencia contra líderes no se puede garantizar la participación. (...)”, mientras que se afirma que sí hay un vínculo entre las amenazas y su “liderazgo de oposición a reasentamientos o a salir de sus tierras, o [entre el hecho que] denuncian afectaciones a su salud o a las fuentes hídricas y/o ambientales, y la violencia ejercida contra ellos”.¹¹⁹

Se afirma que en el departamento del Meta no existen las condiciones para hablar sobre la transparencia de las industrias extractivas y la rendición de cuentas, debido a la presencia de grupos armados que limitan la libertad de expresión y participación de las organizaciones:¹²⁰“Son pocos los que conocen la iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) y muchos la confunden con las organizaciones que hacen parte del Estándar, malinterpretando su función y su propósito; sería conveniente que se ilustrara sobre esos temas”.¹²¹

¹¹⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

¹¹⁹ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

¹²⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

¹²¹ Entrevista Sociedad Civil – Organizaciones Externas No. 8, agosto 2022.

Otros retos asociados a la convocatoria de organizaciones de base se profundizarán en la dimensión de *Asociación*.

En relación con el EITI Subnacional Casanare se reporta una situación similar. Una organización participante indicó que para el año 2021 se convocó un espacio de encuentro en el que “Hubo una participación importante de la industria petrolera, pero en sociedad civil se quedó muy corto (...). Había mucho temor de que estuvieran en el mismo espacio con la industria petrolera, temor del Ministerio y de las petroleras de estar en el mismo espacio. No hubo presencia de líderes comunitarios.”¹²². Este temor estaba asociado a dos elementos: 1. La existencia de conflictividades sociales entre miembros de sociedad civil, empresas y Estado, por lo que -desde la Secretaría Técnica- se decidió no convocar a todos los líderes y organizaciones de la región que abiertamente se oponían a las actividades extractivas y 2. Algunos líderes y organizaciones manifestaron no querer asistir debido a miedo de represalias en su contra. Esta información se dio a conocer en la Mesa y fue discutido en sesión del 26 de abril de 2022¹²³.

Existe una brecha de varios años donde no hay participación de voces que se puedan considerar incómodas frente a la industria extractiva, entendiendo que, por más que una comunidad no quiere petróleo, las probabilidades de que esto suceda son muy bajas porque los recursos naturales no dejan de ser parte de la nación, las consultas populares no tienen validez y no hay mecanismos que puedan detener proyectos relacionados con los recursos naturales.¹²⁴

Por otra parte, cabe destacar que para las organizaciones que no están representadas directamente en el EITI pero que tienen una incidencia en la gobernanza de los recursos naturales y la operación de las industrias extractivas el contexto no es más sencillo.

En el caso del departamento del Meta, organizaciones de base manifiestan que:

Si bien no hay limitación a la libertad de expresión de forma formal o tangible, sí es bastante limitada. Las comunidades no son escuchadas por parte de la administración pública y muchas veces no hay apoyos de actores externos pues sus intereses difieren de los de las comunidades.¹²⁵

No hay libertad de expresión para que las comunidades del territorio puedan hablar sobre los asuntos mineros y de hidrocarburos. La censura viene del gobierno nacional, de las empresas y de los grupos armados- las comunidades no pueden hablar, los líderes arriesgan sus vidas por defender el territorio. Las alcaldías no contribuyen. Cuando hay quejas sobre las amenazas a personas no hacen nada.¹²⁶

En mismo sentido, identifican que:

En la región -del Meta- son pocas las posibilidades de expresión. Quienes lideran procesos organizativos son amenazados si se oponen a lo que viene del gobierno nacional. En los últimos cuatro años – del Gobierno del Ex Presidente Iván Duque- no hubo voluntad del gobierno para mejorar el diálogo con las comunidades, lo que se vio fue más atropello y violencia. Los proyectos petroleros llegaban arrasando y no consultan a nadie.¹²⁷

Las organizaciones del Meta entrevistadas coinciden en afirmar que, tratándose de la explotación de hidrocarburos, existe temor y prefiere no abordarse el tema públicamente, ya que esto podría poner en riesgo la vida de quienes lo hacen. Incluso, uno de los entrevistados ha sido amenazado de muerte por

¹²² Entrevista Sociedad Civil No. 4, julio 2022.

¹²³ Disponible en: <https://mesatransparenciaextractivas.org/Portals/0/Memoria%20Reunion%20XXVI%20Mesa.pdf?ver=2022-05-11-100717-433>

¹²⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 9, agosto 2022.

¹²⁵ Entrevista Sociedad Civil – Organizaciones Externas No. 8, agosto 2022.

¹²⁶ Grupo Focal – organización social No. 1, agosto 2022.

¹²⁷ Grupo Focal – organización social No. 2, agosto 2022.

su activismo por la defensa del medio ambiente y la visibilización de las afectaciones que se han sufrido. Sus denuncias han estado a cargo de la Fiscalía de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente.¹²⁸

Este panorama local se suma al contexto nacional de violencia en contra de líderes y lideresas sociales en Colombia, en el que según representantes de la sociedad civil “No hay garantías para la expresión y la participación si Colombia sigue siendo un país con un alto índice de asesinatos de líderes sociales. (...) Cuando se revisa a quiénes se está matando: a personas que están liderando agendas por la defensa del territorio, los recursos naturales, y en zonas donde existe una presencia de la industria”¹²⁹; como ya se mencionaba en el acápite de contexto, esta situación general de violencia genera un impacto generalizado sobre la libertad de expresión y la participación ciudadana y hace parte del “entorno habilitante” en el que se desempeñan las organizaciones sociales y liderazgos sobre los recursos naturales, en el que lo que se puede evidenciar es el ataque sistemático y la ausencia de respuesta estatal en la materia.

En el caso del Departamento del Cesar, específicamente de la región conocida como el Corredor Minero, si bien se destaca que la situación de seguridad de los líderes no es tan grave – sin desconocer que existen casos de violencia, como el del Líder Social de tierras y ambiental Guillermo Pérez, quien ha tenido que ser reubicado y a pesar de ello ha sufrido atentados en su contra en sus desplazamientos¹³⁰– sí existen otro tipo de riesgos que ponen en alerta la libertad de expresión y la participación. En este sentido se afirma que, “según organizaciones como Defensoría del Pueblo¹³¹, se siente una especie de olla a presión en la región que en cualquier momento explota. Aparecen pintas de las AGC- Autodefensas Gaitanistas de Colombia- y el Clan del Golfo¹³². Sumado a ello hay una economía informal muy grande y mucho desempleo en jóvenes. Se están dando todas las condiciones para que estalle el conflicto”.¹³³ De igual forma, se señala por la población que actores del sector agroindustrial y la ganadería están expectantes a la estrategia del nuevo Gobierno en materia de propiedad y uso de la tierra y los procesos de restitución, y en este sentido: “Se están armando, una especie de autodefensas. El caldo de cultivo está listo para el resurgimiento del conflicto”.¹³⁴

En relación con las medidas que adopta el Estado para la protección de los líderes se señala que esta no es preventiva. Cada autoridad hace “lo que puede” y “no existe una estrategia de prevención de violencia a partir de los riesgos identificados. Hay mesas de trabajo, pero, por ejemplo, nunca va la gobernación. Sin liderazgo político y cívico. Están definidas las rutas de protección, pero muy poco en prevención”.¹³⁵ De igual forma, se señala la ausencia de investigación efectiva en el caso de violencia contra líderes que reciben amenazas por “oponerse” a un proyecto y al “desarrollo”, donde difícilmente se logran individualizar responsables y determinar su motivación. Esta ausencia de respuesta del Estado genera aún más incertidumbre y zozobra.¹³⁶

Operación

¹²⁸ Grupo Focal – organización social No. 5, agosto 2022.

¹²⁹ Entrevista Sociedad Civil No. 7, agosto 2022.

¹³⁰ <https://www.frontlinedefenders.org/es/profile/guillermo-perez-rangel>

¹³¹ La Defensoría del Pueblo es la Institución Nacional de Derechos Humanos – INDH- en Colombia “responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior, en el marco del Estado Social de Derecho democrático, participativo y pluralista”. Tomado de <https://www.defensoria.gov.co/que-hacemos>

¹³² El Clan del Golfo y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC- son algunos de los grupos armados ilegales narcoparamilitares que actualmente operan en el país.

¹³³ Entrevista Sociedad Civil No. 13, agosto 2022.

¹³⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 13, agosto 2022.

¹³⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 13, agosto 2022.

¹³⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 11, agosto 2022.

Definición: Las y los representantes de la sociedad civil pueden operar libremente en relación con el proceso de EITI.

<p>MEDIOS DE VERIFICACIÓN UTILIZADOS PARA LA EVALUACIÓN, CONFORME LA GUÍA DE VALIDACIÓN (La Validación considerará la medida en que...)</p>	<p>2.1 Se aplica el marco legal de manera que pueda obstaculizar actividades de la sociedad civil relacionadas, por ejemplo, con cuestiones políticamente delicadas.</p> <p>2.2 Cualquier prueba que sugiera que se han restringido los derechos fundamentales de las y los representantes de la sociedad civil en relación con la implementación del proceso EITI, tal como restricciones a la libertad de expresión o a la libertad de movimiento.</p>
<p>RESULTADOS ESPERADOS SEGÚN LA GUÍA DE VALIDACIÓN</p>	<p>Las y los representantes de la sociedad civil pueden operar libremente en relación con el proceso de EITI.</p>

2.1 Se aplica el marco legal de manera que pueda obstaculizar actividades de la sociedad civil relacionadas, por ejemplo, con cuestiones políticamente delicadas.

2.2 Cualquier prueba que sugiera que se han restringido los derechos fundamentales de las y los representantes de la sociedad civil en relación con la implementación del proceso EITI, tal como restricciones a la libertad de expresión o a la libertad de movimiento.

2.2.1 ¿Están las organizaciones de la sociedad civil sustancialmente comprometidas con el EITI sujetas a amenazas y violencia por parte de terceros?

2.2.2 ¿Investiga adecuadamente el gobierno tales amenazas y violencia, y protege a las organizaciones de la sociedad civil contra estos riesgos de conformidad con las leyes nacionales y los compromisos internacionales?¹³⁷

En materia de Operación no se identifican obstáculos legales o medidas administrativas o judiciales que, en los términos del Protocolo, prohíba y/o sancione la constitución, registro y funcionamiento de las organizaciones sociales o que señale como amenaza la existencia misma de las organizaciones. Sin embargo, debe anotarse que la Operación no sólo debería evaluar la constitución y puesta en marcha de funciones desde aspectos netamente administrativos, legales o judiciales, sino valorar si, por ejemplo, se cuenta con los recursos para la sostenibilidad de la operación; la existencia de limitantes sociales como la estigmatización, criminalización y señalamientos que de alguna manera generan autocensura o el desconocimiento por parte de la SC de sus derechos y mecanismos de protección, mientras que las empresas sí tienen el conocimiento de estos.

No obstante, sí se identifican conductas que restringen los derechos fundamentales relacionadas con el contexto de violencia nacional en contra de líderes(as) sociales ambientales y que participan de los espacios relacionados con las industrias extractivas, por ejemplo, las relacionadas con violencia ejercida en su contra, las cuales se relatan en la sección dedicada a la dimensión *Expresión*.

¹³⁷ Estas preguntas fueron tomadas de la guía de validación como preguntas orientadoras para explorar si los y las representantes se habían visto obstaculizados o se abstendrían de participar en el debate pública y sus razones.

Es importante anotar que no es un objetivo del Estándar ni una aspiración de la sociedad civil que EITI se transforme en un foro de investigación y juzgamiento, por lo que tampoco debería requerirse acervo probatorio sobre cada uno de los casos mencionados, ni mucho menos asumir que la carga de la prueba deba recaer sobre la sociedad civil.

2.2.3 ¿Han impedido las restricciones de acceso a la financiación extranjera que las organizaciones de la sociedad civil que participan sustancialmente en el EITI accedan a los recursos o servicios financieros necesarios?

La sociedad civil también refiere que ha habido esfuerzos del gobierno por limitar la cooperación internacional dirigida a aportar a los procesos de la sociedad civil organizada, dado que presuntamente se ha pretendido que todos los recursos de cooperación ingresen directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores y desde ahí se determine la destinación a los proyectos, lo cual dilataría o limitaría los procesos de las OSC.¹³⁸ En mismo sentido, se refirió que frente a la obtención de recursos para operar “Se tiene una dificultad para contratar porque el gobierno anterior – Ivan Duque- obligó a poner el 30% de los recursos de los convenios – entre Entidades Sin ánimo de Lucro- con las entidades públicas y esto deja por fuera a las organizaciones sociales de base comunitaria porque se abre camino a que sean las fundaciones empresariales (que sí tienen con que aportar) las que puedan tener convenios con las instituciones públicas”.¹³⁹ Lo anterior, en relación con el Decreto 092 de 2017 que indica que “las entidades deben asegurarse de que su contratista, es decir, una o varias Entidades Sin Ánimo de Lucro, aporten al menos el treinta por ciento del valor del convenio para celebrarlo directamente”¹⁴⁰.

Desde la cooperación internacional también se agrega que la participación en Colombia, por ser un escenario complejo y que requiere abordar múltiples dimensiones, actores y esfuerzos, requiere de recursos altos e importantes para su sostenibilidad: “hay muchas donaciones que damos, pero los recursos son limitados, terminan siendo insuficientes, pero debido a que el problema a abordar es tan grande, nunca es suficiente. Las organizaciones con las que no trabajamos requieren aún más recursos”¹⁴¹.

Asociación

Definición: Representantes de la sociedad civil pueden comunicarse y cooperar entre sí en relación al proceso EITI.

<p>MEDIOS DE VERIFICACIÓN UTILIZADOS PARA LA EVALUACIÓN, CONFORME LA GUÍA DE VALIDACIÓN (La Validación considerará la medida en que...)</p>	<p>3.1 Existen restricciones legales o prácticas que puedan afectar a la capacidad de la sociedad civil para comunicarse entre sí, tanto a nivel nacional como internacional. Estas pueden incluir restricciones sobre viajes nacionales o al extranjero, el uso de canales de comunicación, o la asistencia u organización de eventos.</p> <p>3.2 Existen restricciones legales o prácticas a los canales de comunicación formal o informal entre miembros del grupo multipartícipe de la sociedad civil y los integrantes del resto de la sociedad civil.</p> <p>3.3 Existen restricciones legales o prácticas a las y los representantes del grupo multipartícipe de la sociedad civil sobre su participación en</p>
--	---

¹³⁸ Grupo Focal No. 3, septiembre 2022.

¹³⁹ Entrevista Sociedad Civil No. 11, agosto 2022.

¹⁴⁰ Colombia Compra Eficiente. Concepto C 331 de 2022. Información disponible en: <https://www.beltranpardo.com/wp-content/uploads/2022/07/Concepto-331-de-2022-Colombia-Compra-Eficiente.pdf>

¹⁴¹ Entrevista Organización Internacional No. 12, agosto 2022.

	actividades de sensibilización al resto de la sociedad civil, incluidos los debates sobre representación en el grupo de multipartícipes y el proceso EITI.
RESULTADOS ESPERADOS SEGÚN LA GUÍA DE VALIDACIÓN	<p>Representantes del grupo multipartícipe de la sociedad civil pueden buscar y trabajar con otras organizaciones de la sociedad civil que no formen parte del grupo multipartícipe, incluida la recopilación de sus opiniones para debates en el grupo multipartícipe y la comunicación de resultados sobre las deliberaciones de este grupo.</p> <p>Los representantes pueden promover conversaciones sobre gobernanza de recursos naturales y asuntos relacionados con el EITI con otras organizaciones.</p>

- 3.1 *Existen restricciones legales o prácticas que puedan afectar a la capacidad de la sociedad civil para comunicarse entre sí, tanto a nivel nacional como internacional. Estas pueden incluir restricciones sobre viajes nacionales o al extranjero, el uso de canales de comunicación, o la asistencia u organización de eventos.*
- 3.2 *Existen restricciones legales o prácticas a los canales de comunicación formal o informal entre miembros del grupo multipartícipe de la sociedad civil y los integrantes del resto de la sociedad civil.*
- 3.3 *Existen restricciones legales o prácticas a las y los representantes del grupo multipartícipe de la sociedad civil sobre su participación en actividades de sensibilización al resto de la sociedad civil, incluidos los debates sobre representación en el grupo de multipartícipes y el proceso EITI.*

En relación con la *Asociación*, debe anotarse en primer lugar que, en los términos del Protocolo, no se evidenció que existan restricciones legales que puedan afectar la capacidad de sociedad civil para comunicarse entre sí en relación con EITI Colombia y, en general, frente a la gobernanza de los recursos naturales.

Por otra parte, sí se evidencian *restricciones prácticas* que inciden en el relacionamiento que se busca tener con organizaciones de base. Estas restricciones obedecen a tres factores: i) elementos del contexto nacional que restringen que las organizaciones se asocien y cooperen entre sí, ii) elementos de capacidad de las organizaciones de sociedad civil que no son de carácter nacional para vincularse a las conversaciones del EITI Colombia y/o la gobernanza de los recursos naturales, y, iii) falta de voluntad y capacidad del Gobierno desde EITI Colombia para involucrar a organizaciones de base de manera efectiva.

Elementos de contexto nacional:

Se identificaron dos elementos concretos por los cuáles no ha sido sencillo implicar a otras organizaciones que no forman parte del CTN y de la Mesa de la Sociedad Civil en los temas relativos a EITI. En primer lugar, destaca el contexto de violencia nacional contra las y los líderes ambientales¹⁴² en Colombia, especialmente entre los años 2010 y hasta la fecha, la cual escaló posterior a la firma de los Acuerdos de Paz.

Ejemplo de lo anterior se evidencia con comunidades y organizaciones de base de Santander, quienes han manifestado no tener interés en participar en las conversaciones relacionadas con EITI subnacional debido a la situación de conflictividad del territorio que ha ocasionado un aumento en las amenazas en

¹⁴² Véase acápite de contexto nacional.

contra de los liderazgos sociales por parte de grupos armados ilegales.¹⁴³ Asimismo, puede radicar en la oposición que existe frente a la industria y en consecuencia el desinterés en participar en estos espacios, especialmente porque no se generan condiciones para acercarse a las partes. En este sentido, se afirma que “no asistir también es una forma de participación”.¹⁴⁴

En segundo lugar, se ha identificado por parte de las organizaciones de la Mesa de Sociedad Civil una falta de interés de las organizaciones de base para participar en este tipo de iniciativas debido a que no encuentran el valor agregado en sus territorios, cómo esto puede transformar el relacionamiento de los diversos actores, e incluso, existen niveles importantes de rechazo en contra del Estándar¹⁴⁵ debido al relacionamiento que existe entre empresas y gobierno con la sociedad civil o porque consideran que con su participación en este tipo de iniciativas validan las posturas y comportamientos del Estado y a las empresas. Al respecto, se indica que podrían desaprovecharse los espacios por esa postura “radical”¹⁴⁶ frente a la industria, pero lo cierto es que tampoco se identifican acciones y estrategias por parte de gobierno y empresas para despolarizar la conversación y ofrecer garantías para un diálogo transparente e informado, que, a pesar de la oposición, ofrezca condiciones para la diversidad de ideas y perspectivas sobre el desarrollo. En este sentido, también se ha identificado que participar en estos espacios de diálogo públicos y socializar las posturas que existen frente a la industria, hace visible las labores de los y las líderes sociales y con ello, se eleva su riesgo de estar bajo amenaza.¹⁴⁷

Respecto de los dos elementos restantes: ausencia de capacidad de las organizaciones de sociedad civil que no son de carácter nacional para vincularse a las conversaciones del EITI Colombia y/o la gobernanza de los recursos naturales; y la falta de voluntad y capacidad del Gobierno desde EITI Colombia para involucrar a organizaciones de base de manera efectiva, si bien afectan la dimensión *Asociación*, se adecúan más a la dimensión de *Participación*, por lo que se profundizarán más adelante en ellos.

Participación

Definición: Las y los representantes de la sociedad civil pueden participar completa, activa y efectivamente en el diseño, la implementación, la supervisión y la evaluación del proceso EITI y en las conversaciones públicas sobre gobernanza de los recursos naturales y transparencia de las industrias extractivas.

<p>MEDIOS DE VERIFICACIÓN UTILIZADOS PARA LA EVALUACIÓN, CONFORME LA GUÍA DE VALIDACIÓN (La Validación considerará la medida en que...)</p>	<p>4.1 Las y los representantes de la sociedad civil pueden participar libre, significativa y activamente en diálogos y deliberaciones para impulsar perspectivas e ideas de la sociedad civil cuando participan en el proceso EITI.</p> <p>4.2 Las y los representantes de la sociedad civil tienen la capacidad y el apoyo adecuados para participar de manera significativa en el EITI con suficiente información, recursos, tiempo y oportunidades de coordinación para apoyar intervenciones significativas y efectivas.</p> <p>4.3 Se reflejan los intereses de la sociedad civil en la implementación del EITI, incluidos los objetivos y las actividades del plan de trabajo del EITI, el alcance del proceso de presentación de informes del EITI, la</p>
--	--

¹⁴³ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

¹⁴⁴ Grupo Focal No. 3, septiembre 2022.

¹⁴⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio 2022.

¹⁴⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

¹⁴⁷ Grupo focal No. 2, septiembre de 2022.

	revisión anual de los resultados y el impacto, la Validación y otras cuestiones relevantes.
RESULTADOS ESPERADOS SEGÚN EL ESTÁNDAR	<p>Representantes de la sociedad civil pueden contribuir plenamente y brindar su opinión al proceso EITI. Los representantes pueden promover conversaciones sobre gobernanza de recursos naturales y asuntos relacionados con el EITI con otras organizaciones.</p> <p>Representantes de la sociedad civil consideran que tienen la capacidad suficiente para participar en el EITI. Esto deberá incluir pruebas de que se han considerado las restricciones técnicas, financieras o de otra índole que afecten a la sociedad civil y que se han acordado o llevado a cabo planes para abordar dichas restricciones al proporcionar un aumento de la capacidad o los recursos.</p>

4.1 Las y los representantes de la sociedad civil pueden participar libre, significativa y activamente en diálogos y deliberaciones para impulsar perspectivas e ideas de la sociedad civil cuando participan en el proceso EITI.

Se identificaron dos niveles de participación de la sociedad civil: desde las organizaciones participantes en la Mesa y en el CTN y desde la participación ampliada de la ciudadanía en el proceso de gobernanza de recursos naturales del sector extractivo.

Cabe anotar que la participación libre, significativa y activa está estrechamente relacionada con la garantía de un espacio cívico apto para el ejercicio de este derecho y, por lo tanto, con las demás dimensiones que define el Protocolo. Por lo tanto, en la medida que las demás dimensiones estén siendo afectadas, no es posible hablar de este tipo de participación.

Adicional a lo que ya se ha mencionado en las dimensiones de Expresión, y, especialmente Asociación, la sociedad civil considera que la participación no se ha visto garantizada debido a tres situaciones:

Visión limitada y restrictiva de la participación de sociedad civil:

Como se mencionaba en la dimensión *Asociación*, existe la noción dentro del CTN, especialmente de parte del Gobierno y empresas, de que la participación de la sociedad civil se agota y es suficiente con las organizaciones que hacen parte de la Mesa,¹⁴⁸ y, por lo tanto, no se realizan esfuerzos reales por involucrar nuevas visiones. Incluso, existe una percepción que se debe ser parte de la Mesa de manera obligatoria para postularse al CTN, mientras hay organizaciones que sin querer ser parte de la Mesa sí quieren involucrarse en el CTN¹⁴⁹. Esta percepción se base en particular sobre un caso del periodo 2017/2018, cuando se reporte que la Secretaría Técnica del EITI presuntamente respondió a una persona que había presentado varias peticiones de información relacionadas al EITI y el CTN que si quería hacer parte del CTN debía primero hacer parte de La Mesa. Fue también reportado que a este líder se le solicitó no volver a presentar derechos de petición ante la Secretaría del EITI y se le dijo que de seguir presentando peticiones podría acarrear consecuencias judiciales: “Él hace parte de una OSC de veeduría

¹⁴⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022 y No. 7, agosto 2022.

¹⁴⁹ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

ciudadana de Puerto Gaitán. Todo lo que llega al Ministerio de esta organización han dicho que no hay que tenerla en cuenta”.¹⁵⁰ No es claro cómo fueron tramitadas sus posibles siguientes peticiones.

En el mismo sentido, se indica que en los espacios de discusión se busca levantar información para cumplir con los requisitos mínimos del Estándar, pero no lo relacionan con elementos de contexto y otras situaciones de interés de la sociedad civil, lo que hace que se pierda el interés de las organizaciones por participar,¹⁵¹ desestimulando con ello su asistencia.

Adicionalmente, la información que se maneja en el EITI es muy técnica y las organizaciones de base no cuentan con los conocimientos necesarios para ejercer una participación significativa en estos términos por lo que no han podido acercarse ni apropiarse de lo que es el EITI. Sumado a esto, el proceso de capacitación que cada representante de la sociedad civil debe adelantar para hacer parte de EITI puede llegar a ser de dos años y la realidad es que los liderazgos tienen premura en atender varios temas, dentro de los cuales están los relacionados con el sector extractivo, por lo que es difícil la permanencia durante este tiempo. A su vez, existe una alta rotación de las personas que hacen parte de la Mesa.¹⁵²

Por otra parte, se identifica que EITI Subnacional puede ser una forma de vincular a organizaciones de base, pero que no puede ser el único mecanismo, dado que ello dejaría por fuera visiones y debates interesantes sobre la gobernanza de los recursos naturales: “se deben tener espacios más locales adaptándose a los que ya están en el territorio, no crear nuevos. EITI es una iniciativa que se pensó desde lo nacional y luego sí pasar a lo subnacional; pero debería ser al revés para que exista una mayor apropiación de la iniciativa, de los temas que aborda y permita un mayor interés y vinculación con el EITI”.¹⁵³

Prevalencia de la socialización de información sobre el diálogo informado y participativo:

Se identificó que el desarrollo de los espacios promovidos por EITI Colombia están enfocados más en la socialización de información, que en la promoción de espacios de diálogo informado y participativo. No se cuenta con herramientas adaptados para disminuir las asimetrías de conocimiento entre los diversos actores involucrados,¹⁵⁴ así como tampoco se garantiza el acceso y apropiación de la información en la sociedad civil: “la excusa general del gobierno es que ya sacó la información, pero no mide si fue usada. No hay estrategias ni acciones que vayan en ese sentido”.¹⁵⁵

De igual forma, los espacios y la información promovida por EITI Colombia no hace alusión al mecanismo de Consulta Previa desde ninguna perspectiva¹⁵⁶, ni contempla enfoques diferenciales en general (género, étnico, entre otros).

En el caso del departamento del Meta, se destaca que, además de no existir un diálogo constante y fluido con la administración pública local, durante el gobierno del presidente Iván Duque tampoco se promovieron iniciativas para fomentar y fortalecer la participación. Incluso se observa el rechazo del Gobierno al Acuerdo de Escazú como una prueba de que los asuntos ambientales y el diálogo con los territorios no eran una prioridad: “En materia de participación ciudadana, en los últimos cuatro años, esta decreció, las Juntas de Acción Comunal estaban completamente fragmentadas”.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

¹⁵¹ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

¹⁵² Grupo focal No. 2, agosto 2022.

¹⁵³ Entrevista Sociedad Civil No. 7, agosto 2022.

¹⁵⁴ Existen módulos en línea sobre la cadena de valor de las industrias extractivas disponibles en <https://www.eiticolombia.gov.co/es/formacion/> pero parece que no se difunden.

¹⁵⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

¹⁵⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022. Profundizar al respecto.

¹⁵⁷ Entrevista Sociedad Civil-Organización Externa No. 8 y 9, agosto 2022.

Incluso, se afirma que la decisión de no iniciar un EITI Subnacional en este departamento podría estar asociada a la resistencia de una de las empresas de petróleo, ECOPEPETROL, a quien al parecer no les interesaría que haya un EITI y participación en el territorio, debido a que “ya hay suficientes temas que generar oposición en la región y Ecopetrol no quiere sumar uno más”.¹⁵⁸

En el mismo sentido, se señala que “las empresas llegan con intereses ocultos para lograr sus objetivos. Así, dividen a la población para que los intereses individuales prevalezcan y los lazos comunitarios se pierdan, debilitando cualquier acción comunitaria que pueda frenar sus proyectos extractivos”¹⁵⁹; “No se facilitan los espacios para incentivar la participación, los pocos espacios que han existido, han sido viciados a través de prácticas de forma oculta, para convencer a los ciudadanos de forma individual para que den avales y firmas”.¹⁶⁰ También se afirma que no se garantizan los espacios y acercamientos entre la sociedad civil y la administración pública, mientras que sí se evidencia la preferencia al diálogo con las industrias extractivas por parte de las autoridades y gobierno local¹⁶¹: “No han existido espacios de socialización con los afectados, pero cuando estos acuden a las empresas y a la administración pública por los daños ocasionados, se informa que ya han obtenido permisos para realizar determinadas prácticas de explotación.”¹⁶²

Falta de garantías para la participación oportuna (convocatoria): ¿Se generan obstáculos antes de las reuniones, los eventos y las actividades del EITI que impiden o dificultan la participación de la sociedad civil?

Desde sociedad civil se llama la atención sobre los procedimientos de convocatoria para miembros de la Mesa de Sociedad Civil, al haberse identificado que se ha convocado a espacios de socialización de un día para otro. En el mismo sentido, respecto de la fijación de fechas y concertación de cronograma de trabajo “primero se consulta a Estado y empresas si tienen tiempo para una reunión, luego se le informa a OSC para que se acomoden a ese horario”.¹⁶³ Además, se reportan dificultades para conseguir los recursos necesarios: “desde OSC no contamos con los recursos para movilizar recursos de financiadores entonces hemos faltado a discusiones y presentaciones en lo territorial, se limita la participación a través de procesos logísticos”.¹⁶⁴ Lo anterior, afecta el nivel de asistencia y participación de la sociedad civil y su incidencia en la toma de decisiones, teniendo relación directa con la pregunta de la Guía “¿Se generan obstáculos antes de las reuniones, los eventos y las actividades del EITI que impiden o dificultan la participación de la sociedad civil?”.

Sumado a lo anterior, se indica que en el caso de EITI Subnacional se debe fortalecer la capacidad de convocatoria, ya que “los tiempos de ejecución están dados por los recursos destinados y eso limita la participación porque no se hace con suficiente antelación y no se logra una amplia cobertura para la invitación”.¹⁶⁵ Ejemplo de lo anterior se visibiliza en la experiencia de una de las organizaciones de la Mesa que manifestó que: “en lo territorial nos pasó en dos talleres que sólo llegaron dos o tres organizaciones y el argumento es “están invitadas, pero están a tres horas de distancia, no podían hoy, no definieron quién venía”, en este sentido “se da prioridad a cumplir tiempos que ellos mismos definen

¹⁵⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

¹⁵⁹ Grupo Focal – Organización Social 2, agosto 2022.

¹⁶⁰ Grupo Focal – Organización Social 3, agosto 2022.

¹⁶¹ Grupo Focal – Organización Social 3, agosto 2022.

¹⁶² Grupo Focal – Organización Social 5, agosto 2022.

¹⁶³ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

¹⁶⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

¹⁶⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 7, agosto 2022.

y no de hacer una adecuada planeación para asegurar participación y presencia de organizaciones. Se envían convocatorias a talleres con muy poca anticipación”.¹⁶⁶

También se señala el caso de una de las organizaciones que hizo parte del CTN, Alianza para la Minería Responsable - ARM- domiciliada en Medellín y a cuyos integrantes se les dificultaba la participación presencial debido a los recursos de viajes a Bogotá, pero también la participación virtual. En el marco de la pandemia, se realizaron reuniones híbridas (presenciales y virtuales), sin embargo, “muchas veces a la Secretaría Técnica se le “olvidaba” conectarlos por Zoom o no garantizaban una buena red, ni se brindaba apoyo para que pudieran viajar”. Se requieren recursos económicos como de personal: la falta de esto limita la participación de las OSC en todos los espacios que se promuevan en el marco del EITI”.¹⁶⁷

En términos de relacionamiento y como garantía de participación, se sugiere que las Empresas que hacen parte de la iniciativa “vean a las comunidades como iguales, se dispongan a una relación más empática y que proporcionen espacios reales de diálogo y participación”.¹⁶⁸

4.2 Las y los representantes de la sociedad civil tienen la capacidad y el apoyo adecuados para participar de manera significativa en el EITI con suficiente información, recursos, tiempo y oportunidades de coordinación para apoyar intervenciones significativas y efectivas en las actividades del EITI. Esto deberá incluir pruebas de que se han considerado las restricciones técnicas, financieras o de otra índole que afecten a la sociedad civil y que se han acordado o llevado a cabo planes para abordar dichas restricciones al proporcionar un aumento de la capacidad o los recursos.

Se identificaron dos situaciones que demuestran que no se ha contado con la capacidad y apoyo adecuados a las diversas organizaciones y liderazgos sociales para participar de manera significativa en el EITI:

Ausencia de capacidad y recursos de las organizaciones de sociedad civil que no son de carácter nacional para vincularse a las conversaciones del EITI Colombia y/o la gobernanza de los recursos naturales

Se identificaron tres elementos a considerar para valorar la capacidad de las organizaciones de sociedad civil que no son de carácter nacional (o de segundo nivel) para vincularse a las conversaciones del EITI Colombia y/o la gobernanza de los recursos naturales:

En primer lugar, las organizaciones de la Mesa consultadas consideran equivocado que EITI Colombia pueda considerar que la sociedad civil colombiana -en su totalidad- está representada en la Mesa de Sociedad Civil y en los representantes ante el CTN. Al respecto, han hecho énfasis en que, si bien hacen parte de un grupo como la Mesa, cada una se representa individualmente y, adicionalmente, no tienen la intención de representar a toda la sociedad civil colombiana, aunque sí llevan al CTN preocupaciones y demandas ciudadanas a modo general.¹⁶⁹ Cabe destacar que quienes ejercen mayor representación ante EITI Colombia son organizaciones de carácter nacional o de segundo nivel, desde sus orígenes.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio de 2022

¹⁶⁷ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

¹⁶⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022

¹⁶⁹ Al respecto, cabe precisar que en Colombia se constituyó la Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia de Industrias Extractivas, la cual participa ante el EITI, pero no trabaja exclusivamente en torno a este mandato. Por lo que realizan esfuerzos de sensibilización para la participación ante el EITI, pero su agenda es mucho más robusta respecto de la gobernanza de los recursos naturales.

¹⁷⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 1 y 5, julio 2022.

Estas organizaciones que han participado desde los inicios de EITI Colombia en el CTN y que lideran la Mesa de Sociedad Civil, son organizaciones de nivel nacional (o de segundo nivel),¹⁷¹ esto es, que tienen una capacidad operativa, técnica y económica, no sólo para hacer presencia en distintas regiones del país, sino para llevar a cabo diversas líneas de investigación de manera cualificada y con acceso a recursos. Lo anterior, permite que hagan un mejor uso de la información que reporta EITI Colombia y que tengan la capacidad de comprender los datos y estadísticas y destinar personal para asistir a las instancias de participación las cuáles se llevan a cabo en Bogotá.¹⁷²

En este sentido, se ha mencionado como un segundo elemento que obstaculiza el trabajo con organizaciones locales, de base o de primer nivel, que participar en EITI Colombia y hacer uso de la información, requiere de conocimientos técnicos, capacidades y recursos, que no poseen todas las organizaciones en Colombia. Esto se evidenciará en la dimensión de *Acceso a la toma de decisiones públicas/acceso a la información*.

Por su parte, las organizaciones de base (o de primer nivel) no poseen estas capacidades e infraestructura, aun cuando ejercen un rol indispensable en la gobernanza de los recursos naturales en sus territorios.

Esta diferencia entre las organizaciones y la ausencia de mecanismos y recursos para homologar capacidades y conocimientos, pone en una clara situación de desventaja a las organizaciones sociales de base, liderazgos comunitarios y colectividades que sí ejercen control social directo sobre sus recursos naturales y que podrían desempeñar un rol clave ante EITI Colombia-Subnacional. En este sentido, la Mesa ha buscado estrategias para integrar organizaciones y liderazgos locales y ha procurado realizar talleres territoriales, no obstante, a pesar de ser organizaciones de segundo nivel, también deben buscar recursos para financiar sus actividades.¹⁷³

Por lo anterior, algunas organizaciones han dudado en involucrarse en EITI Colombia ya que se identifica un “miedo de la ciudadanía a conocer el tema y a manejar o adentrarse en lo técnico que implica el Estándar”.¹⁷⁴ Adicionalmente, se reporta que la presunta falta de representación de OSC de base podría estar generando dificultades en los procesos territoriales del CTN, especialmente porque se tiene la percepción externa de que “las OSC que hacen parte de la Mesa son financiadas por las empresas”,¹⁷⁵ lo cual genera un rechazo de las comunidades no solo del Estándar EITI sino de las organizaciones que participan en él.

Otra de las organizaciones manifestó que su rol en el adelantamiento de los EITI Subnacionales ha sido muy pasivo, dado que el proceso “depende del ingreso de los recursos del BID para este ejercicio. La Mesa fue invitada sobre la marcha y la Universidad Externado que iba a representar al CTN en ese momento no pudo participar por no contar con los recursos económicos para el viaje”.¹⁷⁶ Asimismo, se agrega que, al depender de los tiempos de los donantes para la ejecución de recursos – en relación con las actividades asociadas al EITI-, los tiempos de trabajo son más reducidos y no se adecúan al ritmo de las organizaciones locales.

¹⁷¹ La mayoría de estas organizaciones cuenta con oficinas en Bogotá, lo que les ha permitido mantener la conversación con las empresas y el Gobierno en las instancias de participación de EITI Colombia que se centralizan en la capital.

¹⁷² Entrevistas Sociedad Civil 1,2 y 3, julio de 2022.

¹⁷³ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

¹⁷⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

¹⁷⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

¹⁷⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 7, agosto 2022.

En relación con la obtención de recursos para poder trabajar de manera colaborativa con diversas organizaciones y representantes, se afirma que, actualmente, las organizaciones que tienen representación ante el EITI “no son partidarias de recibir recursos económicos de EITI, aunque tampoco los han ofrecido, para convocar a sociedad civil, ya que quieren ser conocidos por sus propios esfuerzos. Es importante para la Mesa conservar la distancia del Gobierno y de las empresas”.¹⁷⁷ Por lo anterior, hace falta tener en cuenta y comprender las diversas posturas de la sociedad civil para diseñar estrategias integrales que les permita mantener su autonomía e independencia, pero que a su vez reflejen el apoyo de los demás representantes del CTN (Gobierno y Empresas) a la importante labor de involucrar a más organizaciones en la conversación pública sobre transparencia.

Finalmente, también se evidencia el avance progresivo, pero lento de participación territorial desde el EITI Subnacional, cubriendo tan solo cuatro territorios en nueve años de funcionamiento del Estándar en Colombia, aunque en sólo dos de ellos se puedan registrar “avances”: Boyacá y Cesar.

Falta de voluntad y capacidad del Gobierno desde EITI Colombia para involucrar a organizaciones de base de manera efectiva.

Si bien se reconocen los esfuerzos por adelantar los pilotos de EITI Subnacional en Cesar, Boyacá, Santander y Casanare, también se ha señalado que los esfuerzos no han sido suficientes para mantener la conversación con organizaciones de base y liderazgos comunitarios. Al respecto se señala que “Los Comités de Seguimiento a la inversión de las Regalías - CSIR- fueron una gran iniciativa [de la Fundación Universitaria del Área Andina], pero la falta de financiación de estos espacios llevó a que se cayeran. Hoy se mantiene en el Cesar por un gran apoyo de la Fundación del Área Andina”¹⁷⁸.

Sobre el funcionamiento de los EITI Subnacionales, tal como se mencionó en la dimensión de *Operación*, se afirma desde sociedad civil que respecto de los otros miembros (Gobierno y Empresas) se ha observado una postura de identificar a OSC de base ya existentes -en lugar de liderazgos individuales- y que cuenten con “capacidad” para comprender el Estándar, ya que saldría “menos costoso”¹⁷⁹. Esta posición restringiría la participación de liderazgos individuales y colectivos que no estén constituidos formalmente y que no cuenten con los medios y recursos deseados, pero con un amplio conocimiento sobre el territorio y la administración de los recursos, y especialmente, con el derecho a decidir sobre su territorio.

En relación con ello, también se afirma por sociedad civil que en las iniciativas de EITI Subnacional se ha excluido de la convocatoria a organizaciones por estar “en contra” del EITI y a otras que no conocían del proceso. En este sentido, no se podía ni debía entrar a capacitar desde cero, sino fortalecer a aquellos que sí estuvieran interesados en conocer más de la iniciativa¹⁸⁰, excluyendo con ello posturas críticas sobre el Estándar, la gobernanza de los recursos y las industrias extractivas. En este sentido se indica que: “se debe estar dispuesto a recibir opiniones opuestas y esto se debe tener presente para los EITI Subnacionales porque de lo contrario no va a lograr tener legitimidad y muchos actores no van a querer hacer parte”.¹⁸¹

Finalmente, se reconoce que hace falta capacidad de parte del Gobierno para mantener los esfuerzos de EITI en Colombia a nivel nacional y territorial, ya que sólo se ha designado a una sola persona de la institucionalidad, lo cual genera demoras y retrasos en adelantar las diversas actividades que se deberían

¹⁷⁷ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio 2022.

¹⁷⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

¹⁷⁹ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio 2022.

¹⁸⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

¹⁸¹ Entrevista Sociedad Civil No. 10, agosto 2022.

estar realizando para poder llegar a más organizaciones en más territorios¹⁸²; así como existe la percepción de que no hay garantías reales para que lo que diga la sociedad civil tenga algún impacto o sea tenido en cuenta¹⁸³.

Desde una mirada territorial, el Departamento del Cesar agrega nuevos elementos a tener en cuenta, asociados con las relaciones transaccionales que pueden surgir entre empresas extractivas y comunidades, especialmente en zonas de altísima vulnerabilidad e insatisfacción de necesidades básicas y la corrupción del gobierno local. Se identifica particularmente el año 2020 como un periodo que volvió a dar un viraje sobre las relaciones entre las empresas del carbón presentes en la región: Drummond, Prodeco y CNR. Si bien se adelantaban espacios de diálogo en los años anteriores, como los promovidos por el Centro de investigación y facilitación de diálogos CREER y la plataforma Diálogos Improbables e incluso las iniciativas locales del Programa de Desarrollo y Paz del Cesar PDP Cesar, el 2020 significó un cambio en la interacción con las empresas del Carbón: “La salida de Prodeco, sin previo aviso, significó una pérdida de la confianza en los procesos de diálogo. Sumado a la crisis económica se presentó la traición a la confianza. Entonces volvieron viejas prácticas que nunca habían desaparecido pero que se agudizaron: relaciones basadas en lo transaccional”¹⁸⁴.

En este sentido, se exacerbaban las necesidades y la oportunidad de las empresas – o la única empresa que queda en el territorio posterior a la salida de CNR en 2019 y el cierre intempestivo de Prodeco anunciado en 2021- de suplir necesidades básicas y asumir roles estatales, tales como suministrar agua potable a las comunidades que no tienen acueducto o suministrar elementos de bioseguridad, construir hospitales o escuelas¹⁸⁵, en lugar de centrar la conversación en el uso que se da a los recursos provenientes de las industrias extractivas, que deberían mejorar las condiciones locales y de desarrollo, a través de los mecanismos de gobernanza local.

Al respecto se afirma que “La participación y la capacidad de organizaciones de base es muy débil. Las organizaciones han resistido a pesar de la situación de conflicto (guerrilla, paramilitarismo) más la operación de las industrias extractivas (...) el tejido social ha estado roto y después de la pandemia y la salida de Prodeco las organizaciones se han debilitado, otras han terminado su actividad y cambiaron su razón social”;¹⁸⁶ “Ahora Drummond queda como la única empresa fuerte en la región, ahora toda la gente se acerca a la empresa a extender la mano, a pedir”¹⁸⁷. Lo anterior refleja que la situación de carencia, pobreza y desigualdad social, en una de las zonas del país que más riqueza debe generar debido a ser la principal productora de carbón, opaca los esfuerzos de participación y de organización para la exigencia de otros derechos.

4.3 Se reflejan los intereses de la sociedad civil en la implementación del EITI, incluidos los objetivos y las actividades del plan de trabajo del EITI, el alcance del proceso de presentación de informes del EITI, la revisión anual de los resultados y el impacto, la Validación y otras cuestiones relevantes.

El diagnóstico general es que no se están reflejando los intereses ni las posiciones de la sociedad civil que participa en la Mesa y ante el CTN. En este sentido, se refiere de manera concreta que muchas veces se excluye información del contexto nacional de participación bajo el argumento de que son temas

¹⁸² Entrevistas Sociedad Civil 2 y 3, julio de 2022.

¹⁸³ Entrevista Sociedad Civil No. 9, agosto 2022.

¹⁸⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 13, agosto de 2022.

¹⁸⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 13, agosto de 2022.

¹⁸⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 13, agosto de 2022.

¹⁸⁷ Entrevista Sociedad Civil No. 13, agosto de 2022.

que “no tienen relación con el Estándar”¹⁸⁸, tales como los debates sobre *fracking*, el contexto de violencia contra líderes ambientales, entre otros. No obstante, como ya se refirió en el acápite de contexto nacional, hacer caso omiso y desconocer las realidades territoriales no posibilita la promoción de la participación real y efectiva, ni la conversación abierta sobre la transparencia, si no se tienen en cuenta los riesgos y los obstáculos nacionales y territoriales para ejercer este derecho en Colombia. Asimismo, es equivocado pensar que las organizaciones y liderazgos en Colombia se dediquen de manera exclusiva a hacerle un seguimiento al EITI y la inversión de los recursos que producen las industrias ignorando sus propios riesgos y limitaciones, así como los demás asuntos que conciernen a las industrias extractivas: impactos negativos sobre las condiciones de vida, desconfianza, litigio estratégico para la protección de los recursos naturales y especialmente cuando tampoco hay garantías ni mecanismos para decidir sobre el uso del territorio respecto del adelantamiento de actividades extractivas.

Ejemplo de lo anterior se refleja en el informe del año de 2020, en el que se excluyó información aportada por sociedad civil relativa al contexto de violencia y su relación con la participación abierta y efectiva en los temas relacionados con el Estándar y las industrias extractivas. Al respecto, se afirma que no ha habido un esfuerzo por parte del Gobierno y las Empresas que participan ante el EITI Colombia por reconocer el conflicto armado y su relación con los riesgos para la participación, ni la relación de los Acuerdos de Paz con la inversión de recursos derivados de las Industrias Extractivas.¹⁸⁹

Asimismo, se solicitó por sociedad civil incluir la conversación sobre el *fracking* en el informe como información de contexto y tampoco se tuvo en cuenta dado que, según empresas y gobierno, como EITI reporta datos de resultados de las operaciones y aún no había resultados de los pilotajes, no era necesario poner algo diferente a un contexto jurídico del tema. Gobierno y empresas son especialmente reticentes a abordar el tema.¹⁹⁰

No tener en cuenta este tipo de información que obedece a las realidades sociales y políticas del país en que se implementa el Estándar, según los testimonios de sociedad civil de la Mesa, ha ocasionado que muchas veces los informes de EITI Colombia terminen siendo más un reporte de Sostenibilidad de las empresas¹⁹¹.

Adicional a lo anterior, se identifica por parte de organizaciones de la Mesa una posible desventaja para que las posiciones e intereses de la sociedad civil sean tenidas en cuenta, relacionada con la articulación cercana y directa entre sector privado y Gobierno, evidenciando en las diversas conversaciones que sus intereses son muy cercanos, por lo que muchas de sus posiciones son unánimes, mientras que las intervenciones de sociedad civil son valoradas más como una queja que como un aporte.¹⁹² Igualmente, se evidencia una necesidad de “mostrar buenos resultados” en los reportes, más que reflejar la verdadera experiencia. En los espacios generalmente le permiten hablar a los representantes de la sociedad civil ante el CTN, debatir y plantear sus puntos, pero ello no implica que se tengan en cuenta e incluso algunos indican que “se termina imponiendo la agenda y prioridades de las Empresas y el Gobierno”¹⁹³.

Los reportes de EITI Colombia tampoco tienen enfoque diferencial, esto es, que no se reportan hallazgos o beneficios relacionados con comunidades étnicas o con enfoque de género, por ejemplo, además de

¹⁸⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022.

¹⁸⁹ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022.

¹⁹⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022.

¹⁹¹ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022.

¹⁹² Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022.

¹⁹³ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio 2022.

los de los otros enfoques diferenciales pertinentes que puedan aplicar. La información es netamente cuantitativa, pero no permite evaluar los impactos sobre comunidades específicas¹⁹⁴, así como tampoco se traduce la información a otras lenguas oficiales en Colombia, especialmente para garantizar el acceso a comunidades indígenas.

Respecto de la asociación con organizaciones, indígenas, afro y con enfoque de género, sólo se identificó el intento de contacto con la ONIC.¹⁹⁵ Sin embargo, este relacionamiento no se ha hecho a nombre de EITI Colombia, sino directamente desde las organizaciones de la Mesa.

Finalmente, identifican que hay asuntos que no se permiten abordar a nivel nacional, en particular la queja presentada al Consejo Internacional del EITI por la coalición Publiquen lo que paguen de los Estados Unidos en 2021 contra Exxon Mobil, como empresa que respalda el EITI a nivel internacional.¹⁹⁶ Esta entrevista también ilustró que no se conocen los mecanismos que existen para que la Sociedad Civil colombiana emita opiniones al Estándar Internacional¹⁹⁷.

Acceso a la toma de decisiones publicas

Definición: Las y los representantes de la sociedad civil pueden hablar libremente sobre cuestiones de transparencia y gobernanza de los recursos naturales, así como garantizar que EITI contribuya al debate público.

<p>MEDIOS DE VERIFICACIÓN UTILIZADOS PARA LA EVALUACIÓN, CONFORME LA GUÍA DE VALIDACIÓN (La Validación considerará la medida en que...)</p>	<p>5.1 Los gobiernos, ya sea a nivel nacional o local, permiten, en la política y la práctica, la participación pública en la formulación de políticas para la gobernanza del sector extractivo. El marco legal y su aplicación facilitan el acceso a la información relacionada con el sector extractivo.</p> <p>5.2 ¿Utilizan las y los representantes de la sociedad civil datos públicos sobre el sector extractivo y las recomendaciones derivadas del proceso EITI en su labor de promoción y para contribuir al debate público?</p>
<p>RESULTADOS ESPERADOS SEGÚN EL ESTÁNDAR</p>	<p>Representantes de la sociedad civil pueden usar el proceso EITI para promover el debate público, por ejemplo, a través de eventos públicos, talleres y conferencias organizados por la sociedad civil o con su participación para informar al público sobre el proceso y los resultados del EITI.</p> <p>Representantes de la sociedad civil pueden participar en actividades y debates sobre la gobernanza de los recursos naturales, incluidos, por ejemplo, la conducción de un análisis y sensibilización sobre cuestiones de recursos naturales, el uso de datos del EITI, la participación en la difusión en los medios de comunicación, la elaboración de herramientas para comunicar los resultados de los informes EITI, etc.</p>

¹⁹⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022.

¹⁹⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022.

¹⁹⁶ Reuters. Septiembre 2021. Información disponible en: <https://www.reuters.com/business/energy/exxon-chevron-not-disclosing-payments-some-governments-transparency-group-2021-09-22/>

¹⁹⁷ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022.

5.1 Los gobiernos, ya sea a nivel nacional o local, permiten, en la política y la práctica, la participación pública en la formulación de políticas para la gobernanza del sector extractivo. El marco legal y su aplicación facilitan el acceso a la información relacionada con el sector extractivo.

En general, no se percibe una incidencia y participación real de los representantes de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas para la gobernanza del sector extractivo. Si bien el marco legal no la obstaculiza o la prohíbe, esto no implica que la promueva y la asegure.

Al respecto, se identifica desde organizaciones del CTN y de la Mesa que “EITI no ha sido una fuente de información para la generación de políticas públicas del sector”¹⁹⁸, tanto por el bajo nivel de incidencia que logran tener los y las representantes de la Sociedad Civil, como por el tipo de uso que se le puede dar a la información.

- En primer lugar, destaca el proceso de reforma al Sistema General de Regalías (SGR), que dio inicio en agosto de 2020, mediante el impulso de un proyecto de ley por parte de los Ministerios de Minas y Energía, y de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual tenía por objeto “*determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios*”¹⁹⁹.

Durante este proceso “muy pocas recomendaciones de sociedad civil fueron tenidas en cuenta”²⁰⁰, la Mesa preparó un documento de balance y recomendaciones para el proceso de reforma al SGR, “en el marco del proyecto: Aumentar la responsabilidad de las regalías en Colombia mediante estrategias basadas en datos, desde un enfoque de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y lucha contra la corrupción”²⁰¹. Sin embargo, la Mesa evaluó que sus recomendaciones realmente no tuvieron incidencia en el proyecto de reforma y que otras mantienen vacíos que afectan la participación ciudadana.

Al respecto, se menciona en Acta de la Mesa los vacíos de la Ley “en cuanto a las Mesas Públicas de Participación. No es claro la periodicidad de reuniones, cómo o quienes participarán en estas Mesas (...). Lamentablemente, en las Mesas Públicas de Participación no se incluye a los Consejos Territoriales de Planeación. Un actor clave para intervenir en este proceso”²⁰². Por otro lado, indica la Mesa que “a lo largo de las reuniones del subgrupo de regalías de la Mesa se hizo hincapié en la eliminación de los OCAD municipales. Esto genera una concentración de los recursos en el nivel central. De esta forma, instituciones como el Departamento Nacional de Planeación, DNP, serán quienes tomen las decisiones finales sobre los proyectos que se ejecuten en los territorios. Se suponía que los departamentos de Amazonas, Guainía, Vaupés, Vichada y Chocó recibirían mayores recursos para cerrar brechas de desigualdad. Sin embargo, nuevamente quedan relegados con la eliminación de los OCAD. Además, los equipos de

¹⁹⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio de 2022.

¹⁹⁹ Departamento Nacional de Planeación, 2020. Nota de prensa. Disponible en : <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-nacional-radica-proyecto-de-ley-para-reglamentar-la-reforma-al-Sistema-General-de-Regalias.aspx>

²⁰⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 2 y 3, julio 2022

²⁰¹ Transparencia por Colombia. La Reforma al Sistema General de Regalías: balance y recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. Diciembre de 2020. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/04/15/la-reforma-al-sistema-general-de-regalias-balance-y-recomendaciones-para-mejorar-la-rendicion-de-cuentas-la-participacion-ciudadana-y-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

²⁰² Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. Memoria Reunión Sistema General de Regalías: balance, perspectivas y conclusiones. Diciembre 2020.

gobiernaciones y alcaldías de estos departamentos no cuentan con equipos capacitados para generar proyectos que capten los recursos del SGR”²⁰³.

- Hechos similares se presentaron con la aprobación de la Resolución 1519 de 2020 sobre los estándares y directrices para la publicación de información del Sector Público conforme la Ley de Transparencia (Ley 1712 del 2014), que inciden directamente en la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ministerio de Minas²⁰⁴. Este proceso “nunca fue llevado a consulta con el CTN del EITI ni tampoco se realizaron consultas con las organizaciones de la Mesa”²⁰⁵.
- Lo mismo sucedió con la construcción de las Políticas Públicas del Sector Minero Energético, específicamente el proceso de construcción de la Política de Género al cual fueron convocadas algunas organizaciones sociales a participar de talleres. Si bien se tenía la expectativa de contar con una Política robusta, “al final terminando siendo solo un documento de lineamientos del sector y no una política real”²⁰⁶ con mayor incidencia.
- Finalmente, se cita la construcción de la Estrategia de Relacionamiento del sub sector de hidrocarburos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el cual se concibió en su momento como un espacio de participación ciudadano con enfoque preventivo. Sin embargo, la Estrategia finalmente se concentró más en convertirse en “una instancia que se usa por las empresas para evitar la protesta, pero no como un espacio de participación ciudadana”²⁰⁷, ya que se enfoca más en cómo prevenir la ocurrencia de vías de hecho (bloques de vías, protestas, entre otras) o en cómo desescalarlas, que en comprender y atender la conflictividad para resolverla.

Es de anotar que en las páginas web de los ministerios y agencias relacionadas con el sector extractivo se dispone de ventanas de comentarios para que los ciudadanos incorporen opiniones a los borradores de leyes. Sin embargo, los tiempos para dichos procesos no exceden los 15 días, además que la participación no debería limitarse a dejar comentarios en un documento vía internet. No todas las personas conocen dicho proceso y tampoco cuentan con los medios tecnológicos y/o el conocimiento para incorporar sus opiniones. Tampoco se evidencia ni hay información de si los comentarios son atendidos y/o incorporados en los proyectos de Ley²⁰⁸.

Por lo anterior, se considera por algunas organizaciones de la Mesa que “acceso” es una palabra confusa e insuficiente. Es necesario pasar del acceso a la toma de decisiones a la *incidencia real*, por lo cual se considera necesario cambiar esa palabra por toma de decisiones deliberativa en todo el proceso políticas públicas (formulación, gestión, implementación, evaluación)²⁰⁹ y superar la noción de *socialización que* no permite una participación vinculante y efectiva²¹⁰.

²⁰³ Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. Memoria Reunión Sistema General de Regalías: balance, perspectivas y conclusiones. Diciembre 2020.

²⁰⁴ Ministerio de Minas y Energía. Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en: <https://www.minenergia.gov.co/es/transparencia/>

²⁰⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio de 2022

²⁰⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio de 2022.

²⁰⁷ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio de 2022.

²⁰⁸ Grupo Focal no. 2, agosto 2022.

²⁰⁹ Grupo Focal No. 2, agosto 2022.

²¹⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 11, agosto de 2022.

5.2 ¿Las y los representantes de la sociedad civil utilizan datos públicos sobre el sector extractivo y las recomendaciones derivadas del proceso EITI en su labor de promoción y para contribuir al debate público?

Respecto del uso que se puede dar a la información resultante del EITI, de manera general se afirma que la información es técnica, sólo está disponible vía internet y no está dirigida a la comprensión general de la ciudadanía sino únicamente para aquellos familiarizados y con experiencia en los reportes EITI.

En este sentido, se reitera que existen dos niveles desde los que se puede comprender la información²¹¹:

- Desde las organizaciones de carácter nacional o segundo nivel (pertenecientes al CTN), quienes sí están en la capacidad de comprender los reportes e informes.

Para estas organizaciones la información es accesible en la medida que está publicada en la página web, a la cual las organizaciones del CTN y algunas de la Mesa tienen acceso²¹² y termina siendo funcional para “personas y OSC con buen nivel de formación, como Colombia que son OSC nacionales con profesionales que saben del tema”²¹³.

No obstante, las mismas organizaciones han identificado que “la información que se genera corresponde estrictamente al Estándar internacional y no a las necesidades del usuario final de la información. Tampoco se genera nueva información desde el Estándar ya que sólo reproduce lo que ya está en otras fuentes del Estado”²¹⁴.

Y reconocen que “hay un déficit en el uso de la información, ya que no está pensada en los usuarios-destinatarios, pues estos no la pueden usar para otros propósitos”²¹⁵ debido a falta de conocimientos y capacidades, lo que refleja que “la información solo está pensada para cumplir el Estándar internacional”²¹⁶. Desde sociedad civil se ha solicitado al EITI capacitación para los territorios subnacionales, se ha solicitado que lo bajen a un lenguaje común con la ciudadanía²¹⁷ para que se puede comprender mejor el Estándar y especialmente entender “en el día a día para qué les sirve la transparencia en el sector extractivo”²¹⁸. A la fecha, no se han visto los resultados de estas solicitudes.

- Desde las organizaciones de nivel local o primer nivel que pueden o no pertenecer a la Mesa, para quienes se dificulta en gran medida el acceso, la comprensión y el uso de esta información.

Como ya se ha mencionado en dimensiones anteriores, las organizaciones de base, locales o de primer nivel no cuentan con las herramientas, recursos y capacidades para participar en el EITI y, por lo tanto, tampoco cuentan con la capacidad de usar la información que reporta el EITI²¹⁹: “el lenguaje de los

²¹¹ Todas las entrevistas coinciden en clasificar el acceso y uso de la información respecto de las organizaciones de carácter nacional o de segundo nivel y las organizaciones de carácter local, de base o de primer nivel.

²¹² Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio de 2022.

²¹³ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio de 2022.

²¹⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio de 2022.

²¹⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio de 2022.

²¹⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio de 2022.

²¹⁷ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio de 2022.

²¹⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022

²¹⁹ Entrevista Sociedad Civil No. 1,2,3,4, 5 y 7 julio 2022.

informes sigue siendo muy técnico y carece de análisis de los datos brutos que allí se presentan. No se están realizando análisis que le permita a las OSC de base utilizar esa información”²²⁰.

En este sentido, se señala que “a nivel territorial y comunidades de base hay más dificultades, hace falta acceso a tecnología y alfabetización digital. Se necesitan acciones adicionales para que esta información permee a comunidades rurales”²²¹, quienes finalmente son las comunidades del área de influencia (directa o indirecta) de los proyectos empresariales que operan en el territorio.

Con líderes campesinos y líderes Indígenas que vienen trabajando en el piedemonte amazónico no se maneja mucho la información del EITI, no es información que se esté manejando. En cuanto a la importancia o relevancia de esta información al llegar a los territorios, hay una barrera antes de la información misma del EITI y es reconocer el rol de las empresas, es decir, cuando se habla a nivel local del tema petrolero se entiende cuál es la empresa, pero los conflictos y las soluciones están muy direccionados al estado y la gente mantiene de lado a las empresas por dinámicas muy difíciles como la seguridad en diferentes contextos. Se debe entender que la empresa no es solo la empresa que está ahí sino toda una red empresarial que viene de una estructura mayor y hay muchos campos de acción. Lo primero es reconocer la importancia de todo lo que implica una empresa más allá de la actividad puntual que conocen y viven las comunidades y cuando se identifica la importancia de este rol empresarial, ahí viene la importancia de la información que produce EITI para ver si las empresas están cumpliendo con los estándares y entender si la empresa lo hace o no lo hace, qué es una ventaja argumentativa en los procesos locales²²².

Lo anterior también se refleja en el EITI Subnacional Casanare desde el que se señaló que “solo tenemos acceso al informe a través de la Mesa, el informe es extenso, es muy denso de digerir, para la ciudadanía en general es más complejo. En el EITI Subnacional Casanare fue unánime que nadie conocía la iniciativa. Conclusión de ese espacio también es que falta mucha pedagogía de EITI para que llegue al común de la sociedad”²²³.

De igual forma, se señala que:

- Los informes no desagregan información de carácter territorial por proyecto, sino solo de nivel nacional, por lo que en las diversas regiones no se considera útil o no se comprende, por ejemplo, el nivel de ingresos que les corresponde por regalías²²⁴, qué empresas realizan la contribución y cómo realizar un seguimiento a nivel local, cuáles son las autoridades a las que pueden acudir y cuáles son las rutas de acceso a la información²²⁵. En este sentido, quienes intentan cumplir la función de “traducir” la información del EITI en insumos claros y funcionales y llevarla a los territorios son las organizaciones sociales del CTN – para lo que no siempre hay recursos disponibles-, pero no es una prioridad de la que se ocupe EITI a nivel nacional. En este sentido, “no es suficiente la socialización que se hace de los informes y por ello se ha buscado ampliar la participación de la sociedad civil en la Mesa. La Mesa ha hecho un gran esfuerzo por reclutar y mantener organizaciones activas, no solo desde Bogotá y en temas ambientales sino de otras regiones y en múltiples áreas relacionadas con el sector. Varias organizaciones que trabajan sobre la transición energética desconocen el EITI y eso también representa un esfuerzo. Los que lideran la Mesa toman la socialización como parte del rol, pero

²²⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 7, agosto 2022.

²²¹ Entrevista Sociedad Civil No. 1, julio de 2022.

²²² Entrevista Sociedad Civil No. 9, agosto 2022.

²²³ Entrevista Sociedad Civil No. 4, julio de 2022

²²⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio de 2022: “La información que se publica no es de interés para las comunidades; no hay discriminación de información territorial para saber cuál es el beneficio que les llega del sector”.

²²⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 1, 4, 5 y 8 julio de 2022.

en realidad se espera que el gobierno y la Secretaría Técnica sean más proactivos en la socialización de los informes y que esta responsabilidad no recaiga solo en la Mesa. Las organizaciones de la Mesa o por ejemplo el SEI²²⁶ no tiene ni la capacidad, ni el tiempo, ni los recursos, para socializar todo el informe²²⁷.

- Socializar los informes EITI en territorio no es fácil porque no contienen información local. Por lo anterior, no se puede traducir a las necesidades locales²²⁸, la sociedad en general no conoce el Estándar y el Estándar tampoco es fácil. Es difícil hacerlo parte de los intereses de las organizaciones de sociedad civil incluso cuando es importante para sus procesos²²⁹.
- La información no se publica ni socializa de manera oportuna, los informes y minutas de reunión no se realizan ni comparten con diligencia, sino que salen con bastante posterioridad, incluso se relata que aun en el segundo semestre del 2022 (julio) no se cuenta con el reporte del 2021 y que la página web mantiene desactualizada.²³⁰ Estos retrasos en la producción de la información obstaculizan el acceso oportuno a la misma. En la medida que se actualice más rápido la información se vuelve más útil, relevante y genera más interés en participar.²³¹
- La información solo está disponible digitalmente, lo cual limita el acceso de aquellos que no cuentan con conectividad²³²: “Se suele creer que porque está en páginas en internet del gobierno se cumple con el requisito de acceso a la información: la penetración de la conectividad sigue teniendo vacíos en el país y a eso se suma que no hay conocimiento de cómo buscar en la red. No hay una estrategia clara para la socialización de los resultados del EITI²³³; “se asume que por estar los reportes en línea ya se cumple con el acceso, pero además si tenemos en cuenta las limitaciones de conectividad que existen en el país y la baja apropiación tecnológica en los territorios, nos enfrentamos a otra barrera más para el acceso²³⁴”.
- La información tiene muchos componentes técnicos,²³⁵ lo cual hace que la información sea muy difícil de comprender para la ciudadanía, por ello muchas veces se hace necesario vincular a la academia para comprender la información²³⁶, por lo que “no todas las organizaciones tienen capacidad y tiempo para incidir en este tipo de espacios y termina siendo liderada siempre por organizaciones de mayor capacidad²³⁷”. En este mismo sentido, tanto la información que genera EITI, así como las demás fuentes de información oficial sobre regalías son de muy difícil acceso y comprensión: “No se sabe cómo funciona en el día a día y cómo se incorpora en la cotidianidad de los territorios²³⁸. EITI Colombia todavía no ha desarrollado estrategias suficientes para abordar estos retos.
- La información que se reporta no es intuitiva, los reportes o informes son densos (más de 200 páginas)²³⁹. Por lo que surge la inquietud sobre ¿Cómo o qué uso le puede dar la sociedad civil a esta información? En este sentido, no es algo de lo que la sociedad se haya apropiado, “no es información que se muestra recurrentemente y no hay datos que provengan del EITI que queden en la cabeza de las personas y que se utilicen en discusiones cotidianas; la divulgación de la información se mantiene en quién lo conoce va y lo busca pero no sale de ahí²⁴⁰”.

²²⁶ En referencia al Stockholm Environment Institute.

²²⁷ Entrevista Sociedad Civil No. 10, agosto 2022.

²²⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio de 2022

²²⁹ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio de 2022

²³⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 2 y 3, julio 2022.

²³¹ Entrevista Sociedad Civil No. 10, agosto 2022.

²³² Entrevista Sociedad Civil No. 1, 2 y 3, julio de 2022.

²³³ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022 y No. 7 agosto 2022.

²³⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 7 agosto 2022.

²³⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 4 y 5, julio 2022.

²³⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 4, julio 2022.

²³⁷ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022

²³⁸ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022

²³⁹ Entrevista Sociedad Civil No. 2 y 3, julio 2022.

²⁴⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 9, agosto 2022.

- Desde el Estado colombiano como parte del CTN no existe capacidad para generar información, toda vez que son muy pocos los funcionarios que se dedican a atender el Estándar EITI²⁴¹. Sólo hasta muy poco se implementó la elaboración de resúmenes para miembros del CTN ²⁴². No obstante, “Hace falta establecer una agenda más clara para todos, y que las acciones no queden solo en el CTN”²⁴³.
- Se tiene la percepción de que la información que se reporta es aquella que es de interés para el Gobierno y para las empresas, dejando de lado las necesidades o inquietudes de la Sociedad Civil²⁴⁴.
- La información que se reporta por Gobierno y empresas en atención al Estándar sigue siendo voluntaria, por lo que EITI no se configura en una fuente oficial y final, pero las entidades públicas y las empresas del sector extractivo como sujetos obligados en la transparencia y el acceso a la información. deben cumplir con lo dispuesto en la ley 1712 de 2014, esto es, que sea vinculante, oficial y final²⁴⁵.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, es claro que la sociedad civil en sus distintos niveles no ha podido “utilizar los datos públicos sobre el sector extractivo y las recomendaciones derivadas del proceso EITI en su labor de promoción y para contribuir al debate público” de manera suficiente, y dado que el acceso a la información no ha parecido ser una prioridad para EITI Colombia, la agenda sobre gobernanza del sector ha estado muy apartada de las discusiones del EITI, mientras que en lo local el desconocimiento sobre la iniciativa no ayuda al debate alrededor del sector: “las consecuencias positivas que se han visto de espacios de participación o estratégicos de las comunidades en el sector extractivo no son por concertación y toma de decisión conjunta, sino que vienen de procesos de resistencia y las empresas se cansan”²⁴⁶.

Sumado a lo descrito, el contexto nacional de incidencia en la toma de decisiones en las regiones específicas que deberían verse “beneficiadas” de los recursos que generan las industrias extractivas, no es más favorable. Diversas organizaciones de base del Meta señalan que son muy pocos los espacios de participación regionales y, además, las garantías de incidencia en la política pública o la toma de decisiones es nula, porque las decisiones reales se toman en Bogotá, “los espacios de diálogo son para informar decisiones que se toman en Bogotá”. Para lograr ser escuchadas y llamar la atención del nivel central ha funcionado la protesta pacífica, “las comunidades se han organizado y han logrado que las escuchen”²⁴⁷.

En este mismo sentido, se denuncia que “no se conoce información sobre los recursos que llegan al territorio. No sabemos a cuánto tienen derecho los municipios por las regalías, dado que no se implementan espacios de participación ni se convocan a las organizaciones para definir los proyectos que van a pasar”²⁴⁸.

Desde una perspectiva local sobre el uso de los datos públicos se indica que:

- “No hay información sobre los recursos que llegan del gobierno nacional ni lo que dejan las empresas petroleras. Nos dejan por fuera de los espacios de diálogo, porque saben que no

²⁴¹ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio 2022.

²⁴² Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022.

²⁴³ Entrevista Sociedad Civil No. 7, agosto 2022.

²⁴⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 2, julio de 2022.

²⁴⁵ Grupo Focal No. 2, agosto de 2022.

²⁴⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 9 agosto de 2022.

²⁴⁷ Grupo focal – Organización Social No. 1, agosto 2022.

²⁴⁸ Grupo focal – Organización Social No. 2, agosto 2022.

estamos de acuerdo con esos proyectos en el territorio y nos excluyen de las decisiones que se toman. Otras personas que no son de la región terminan avalando lo que hace el gobierno y las empresas petroleras”.²⁴⁹

- “No hay información transparente, los procesos y proyectos presentados a la población están "viciados", no se brinda información clara y veraz a la población afectada. No hay transparencia en la información y muchas veces esta es manipulada por parte de las empresas y la administración pública para salir beneficiados. A la población no se le informa de forma completa sobre los procesos e impactos de los proyectos. La información no está centrada en el bien de la comunidad. Su publicación no está completa y está centrada en resaltar los beneficios que las empresas han de proveerle a las comunidades para manipular sus decisiones en favor de las extracciones y de las administraciones municipales.”²⁵⁰
- “No hay información real de la industria petrolera sobre los contratos de los proyectos y las obras que hacen por obligación contractual como los programas en beneficio de las comunidades, las obras por impuestos y las obras por regalías, es información que sigue siendo muy difícil de acceder para entender qué está pasando y cómo funciona, así como para hacerle un seguimiento y veeduría real. Contrario a ello sucede con la información de importancia para la empresa como los contratos vigentes o cuáles son las rondas petroleras, porque sí es clara y de fácil acceso. Esto es un vacío que existe en la ley de acceso a la información y transparencia frente al sector extractivo.”²⁵¹
- “La socialización y la toma de decisiones no es apropiada porque no se centra en un conocimiento real de las regiones - y zonas - donde se van a extraer recursos, sino en conocimientos abstractos, que dependen de informes que no logran reflejar el modus vivendi de las comunidades.”²⁵²
- “Las empresas y la administración esporádicamente socializan temas ambientales con la población, estos no son escuchados. Se han firmado proyectos donde comunidades resultan afectadas y a estas no se les notifica. Tampoco hay información sobre el manejo de las regalías, en los proyectos no interviene la comunidad, no se convocó para discutirlos ni se respetó la nueva reglamentación cuando se eliminaron los OCAD, todo fue a puerta cerrada y no hubo incidencia ciudadana. Lo mismo pasa con las decisiones sobre los proyectos petroleros.”²⁵³
- “El acceso al sistema de información en cuanto a temas de afectaciones ambientales es nulo. La poca información que se ha logrado obtener ha sido por canales informales. No hay apoyo para las personas que buscan hacer seguimiento a concesiones realizadas.”²⁵⁴

Por su parte, sociedad civil ha tenido que identificar mecanismos autogestionados que les permitan mantenerse conectados y “se ha optado por buscar nuevos medios de difusión de información como locuciones radiales, próximamente a través de una página web y en periódicos para manifestarnos sobre acontecimientos ocurridos en materia ambiental en la región”²⁵⁵. En el departamento del Meta, por ejemplo, “Hay muy poca información y, a su vez, es muy precaria, con respecto a las empresas (compañías de extracción de hidrocarburos) y a la alcaldía. Siendo la única opción para tanto recopilar información, como para detener las licencias, la creación de la Mesa Hídrica con el acompañamiento de 49 juntas de acción comunal”²⁵⁶.

²⁴⁹ Grupo focal – Organización Social No. 3, agosto 2022.

²⁵⁰ Grupo focal – Organización Social No. 3, agosto 2022.

²⁵¹ Entrevista Sociedad Civil No. 9, julio de 2022.

²⁵² Grupo focal – Organización Social No. 4, agosto 2022.

²⁵³ Grupo focal – Organización Social No. 5, agosto 2022.

²⁵⁴ Entrevista Sociedad Civil – Organizaciones Externas No. 8, agosto 2022.

²⁵⁵ Entrevista Sociedad Civil – Organizaciones Externas No. 8, agosto 2022.

²⁵⁶ Grupo focal – Organización Social No. 1, agosto 2022.

Además de no contar con canales oficiales públicos y transparentes para acceder a la información sobre las operaciones empresariales que se desarrollan o desarrollarán a futuro en el territorio, las empresas tampoco facilitan esta labor: “Las empresas no dan acceso a la información o lo dificultan. Esto, por altos costos de papelería. A las organizaciones no les notificaban cuando la información estaba disponible en la Alcaldía”²⁵⁷. En este sentido valdría la pena indagar ¿Qué ha hecho el Estándar EITI por fortalecer los canales de comunicación y transparencia en los departamentos y municipios que generan mayores regalías dirigidos a promover y facilitar el acceso a la información de los y las representantes de la sociedad civil?

En relación con los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), los cuales fueron reducidos mediante la reforma al Sistema General de Regalías y en su momento se consolidaron como los mecanismos de participación, acceso a la información e incidencia en la distribución de las regalías a nivel local más descentralizado posible, se señala que “actualmente es traumático, desde que los OCAD se volvieron regionales, se hizo más complicado obtener recursos y ser escuchados, hemos perdido poder de decisión”²⁵⁸.

En el caso de Acacías-Meta, se afirma que el dinero no se ve reflejado en el municipio “con los OCAD era necesario tener ciertos apoyos para adquirir dineros, con la nueva organización de los OCAD es más complejo recibir apoyo. Respecto al EITI, se ha solicitado en el municipio que no los capacitaran en ese tema, hay muy poca información sobre este y hay molestia por la carencia de transparencia”²⁵⁹.

El departamento del Cesar presenta un contexto similar, en el que no se logra tener acceso a información oportuna y mucho menos a la toma de decisiones. En el contexto de la plataforma de diálogo Construcción de Confianza para el Desarrollo Territorial se afirma que “Las personas ni siquiera sabían que Europa compraba el carbón colombiano, no saben a dónde va el carbón que se produce acá, otros no saben a dónde van la plata, cómo se comporta el mercado. La gente no tiene información suficiente. Drummond y Prodeco socializan, pero no son espacios que preparen a las partes para comprender la información”²⁶⁰.

Por otra parte, la salida de la empresa Prodeco ha sido uno de los factores que más ha impactado a las comunidades. Desde la dependencia económica laboral, hasta la participación en procesos de diálogo y proyectos productivos, han sido diversos los impactos que ha ocasionado la decisión unilateral de la empresa de retirarse luego de más de 27 años de presencia en la región. Sobre esta decisión inconsulta tuvo que realizarse una intervención judicial que le ordenó a la empresa y al ANLA establecer una mesa de diálogo con la comunidad para discutir el plan de cierre de las minas de carbón de La Jagua y Calenturitas: “El plan de cierre que será discutido, debe contemplar y determinar las obligaciones ambientales y sociales de la empresa Prodeco con las comunidades aledañas a las minas, así como con los extrabajadores de esta”²⁶¹. Esta decisión también se da en el contexto de compra de los títulos mineros a los que varias compañías se apuntaron inmediatamente, incluso antes de que las comunidades pudieran tener la oportunidad de conocer el plan de cierre y especialmente, del cumplimiento de las

²⁵⁷ Entrevista Sociedad Civil – Organizaciones Externas No. 9, agosto 2022.

²⁵⁸ Grupo Focal- Organización Social 8, agosto 2022.

²⁵⁹ Grupo Focal- Organización Social 9, agosto 2022.

²⁶⁰ Entrevista Sociedad Civil No. 13, agosto 2022; Entrevista Organización Internacional No. 12, agosto 2022.

²⁶¹ El Tiempo. Nota de prensa “Justicia ordena crear mesa para tratar plan de cierre de minas de Prodeco en Cesar”, septiembre 2022.

Disponible en: <https://www.elespectador.com/ambiente/justicia-ordena-crear-mesa-para-tratar-plan-de-cierre-de-minas-de-prodeco-en-cesar-noticias-hoy/>

obligaciones sociales y ambientales de Prodeco en la región. La compra de los títulos se vio suspendida por una orden judicial de medida cautelar²⁶².

Como se observa, la participación y la incidencia en la toma de decisiones públicas, impactos y decisiones sobre los recursos naturales, han tenido que ser exigidos y tutelados vía judicial, a pesar de que Prodeco es una de las empresas adheridas al Estándar.

Al respecto, se indica que “La salida de la empresa debilitó la participación: Prodeco tenía unos procesos fuertes de diálogo e impulsaba proyectos productivos, integraba comunidades y las personas podían o no estar de acuerdo, pero tenía procesos fuertes como CEMPRENDE, o el plan de desarrollo de la Victoria San Isidro o en el corregimiento de Estados Unidos en Becerril. De un momento a otro, y sin esperarlo, a la vez que participaba de espacios de diálogo, anuncia su salida y su cierre de operaciones. Todos los procesos quedaron en la mitad, las personas quedaron en el aire. Fue una decisión que generó una crisis no sólo social sino de confianza. Después realizaron audiencias públicas en Hatillo y Boquerón, pero después de la noticia hay mucha especulación: Unos dicen que cierran por acabar con el sindicato, otros que por la pandemia, otros que por diferencia con el gobierno. Nadie tiene información clara a la fecha”²⁶³.

Los impactos de esta decisión son múltiples, por lo que sin duda requieren de propiciar espacios abiertos y transparentes de diálogo sobre el futuro del territorio y la explotación de los recursos naturales, algunos de estos son:

- Pérdida de empleos respecto de lo que ha habido indemnizaciones.
- Afectaciones sobre el trabajo formal e informal derivado del funcionamiento de la mina tales como restaurantes, hoteles, lavandería, comida, etc, no se propiciado el diálogo. Las mujeres también se han visto muy afectadas dado que se dedicaban al lavado de ropa, preparación de comida y la provisión de hospedajes informales. Por ejemplo, la economía de La Loma se basaba en la existencia de la mina. La salida de CNR y Prodeco ha afectado a este municipio.
- Afectaciones a las finanzas públicas: reducción de los impuestos y regalías a estos municipios.
- Afectaciones sobre los reasentamientos. CNR lo compró un consorcio colombiano. Pero CNR dejó de aportar a los procesos de reasentamiento.

En relación con lo anterior, se afirma que “se notó la incapacidad del Estado para hacer efectivos los derechos de las personas. Es un estado muy débil en lo local y municipal. Alcaldes incapaces de hablar con Prodeco, toda la relación quedó en manos del Gobierno Nacional, lo cual no fue lo más transparente”²⁶⁴.

Sobre la incidencia en el debate de Transición Energética en Colombia

Si de participación en el debate público se trata, en Colombia se adelantan diálogos sobre el futuro energético del país, de cara a los compromisos existentes para la transición hacia fuentes de energía renovables y sustentables. Esto implica la transición de la explotación de combustibles fósiles a nuevas fuentes energéticas.

²⁶² El Espectador. Nota de prensa “Tribunal ordena suspender adjudicación de las minas a las que renunció Prodeco”, agosto 2022. Disponible en: <https://www.elespectador.com/ambiente/tribunal-ordena-suspender-adjudicacion-de-las-minas-a-las-que-renuncio-prodeco-noticias-hoy/>

²⁶³ El Espectador. Nota de prensa “Tribunal ordena suspender adjudicación de las minas a las que renunció Prodeco”, agosto 2022. Disponible en: <https://www.elespectador.com/ambiente/tribunal-ordena-suspender-adjudicacion-de-las-minas-a-las-que-renuncio-prodeco-noticias-hoy/>

²⁶⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 13, agosto 2022.

Esta transición, además de generar impactos sobre el medio ambiente, también genera impacto sobre las comunidades y sus formas de vida. Si bien existe resistencia y diferencias frente a las industrias extractivas, también es cierto que han tenido que modificar sus proyectos de vida para acoplarse a las oportunidades laborales que se generan dentro y alrededor de las compañías.

Adicionalmente, si ya era desconocido para las organizaciones de base el destino y uso de las regalías en los departamentos, por supuesto que desconocen los efectos o cambios que puede generar su ausencia. Asimismo, poco se habla de los impactos que ya han sido documentados en relación con las empresas de energías renovables que ya operan en América Latina, de cómo evitar la repetición de los mismos y especialmente, no se tiene claro cómo identificar si una transición es realmente justa y participativa.²⁶⁵

Por lo anterior, la Transición Energética es un debate público que se relaciona directamente con la transparencia y el uso eficiente de los recursos y con la gobernanza de los recursos naturales, por lo que EITI debería promover conversaciones sobre los impactos económicos y sociales de la transición y cómo mitigarlos, especialmente teniendo en cuenta que, si bien las nuevas actividades económicas pueden ser sostenibles en términos de emisiones de carbono, eso no significa que sean sostenibles a nivel ambiental y social.²⁶⁶ Sin embargo, a pesar de que deben existir debates integrales no sólo del tipo de energía renovable que se quiere emplear, sino de modelos de participación en los municipios que sean vinculantes, el uso de las regalías salientes y las que llegan, compensaciones ambientales, entre otros factores²⁶⁷, a la fecha no han sido suficientes los esfuerzos por poner este tema en la agenda de conversación.

Desde el departamento de Meta, uno de los que se verá más impactado por la Transición, se indica que no han tenido acceso a la información sobre esta agenda, sobre su rol y agencia en la conversación, ni qué acciones adelanta el Gobierno o las empresas al respecto.²⁶⁸ “No sabemos qué es transición energética ni cómo beneficia a las comunidades. Lo único que se dice es que como hay petróleo esa es la única fuente de energía que tiene la posibilidad de implementar el departamento del Meta. El gobierno que terminó no hizo nada para explicar los proyectos y todas las políticas que creo para pensar otra forma de producir energía, a pesar de que aquí se dice que hay varios proyectos de ese tipo”.²⁶⁹

Sumado a ello se indica: “Aquí no hay transición energética. ¿Cómo?, si el departamento del Meta es uno de los que más tiene deforestación en el país. Los parques naturales los están acabando y no hay una política para evitar eso. Los pocos proyectos de producción de energía eólica los maneja Ecopetrol y son cerrados, no hay participación ciudadana”.²⁷⁰

Desde el departamento del Cesar, se señala que, en general, la información relacionada con las industrias extractivas es de difícil acceso para la sociedad organizada de base del Corredor Minero y especialmente en el contexto de la transición, en la que se ha buscado información sobre los impactos: “La información es muy difícil de acceder. Se considera que en Bogotá se toman todas las decisiones. Las bases sociales no son tenidas en cuenta. Igual que cuando llegaron las minas, igual que cuando se fue el algodón, son solo espectadores, pero no protagonistas de los procesos”.²⁷¹

²⁶⁵ Entrevista Organización Internacional No. 12, agosto 2022.

²⁶⁶ Entrevista Sociedad Civil No. 9, agosto 2022.

²⁶⁷ Entrevista Sociedad Civil No. 1, agosto 2022; Entrevista Organización Internacional No. 12, agosto 2022.

²⁶⁸ Grupo focal, agosto 2022.

²⁶⁹ Grupo focal – Organización Social No. 4, agosto 2022.

²⁷⁰ Grupo focal – Organización Social No. 5, agosto 2022.

²⁷¹ Entrevista Sociedad Civil No. 13, agosto 2022.

EITI Subnacional Cesar se señala como una de las plataformas que debería abordar la transición desde la perspectiva de qué pasará con los recursos, cómo se gestionarán los pasivos ambientales y sociales y cómo negociar los cierres mineros con transparencia y con participación activa de las comunidades de base²⁷².

En el nivel nacional, se señala por algunas organizaciones de la Mesa que la Transición Energética sí es una prioridad del EITI, pero en el nivel internacional y que aún falta mucho porque EITI Colombia promueva esas conversaciones en el país, ya que sólo se tuvo la iniciativa de una empresa, ECOPETROL, con quien se realizaría un taller al respecto.²⁷³ Comparten la preocupación generalizada de que tanto las comunidades como las instituciones de orden local “no conocen lo que está pasando con transición energética”²⁷⁴ y que a nivel nacional aún no se toca el tema, además de la reserva del sector privado al respecto: “Desde el CTN está muy incipiente la conversación. En una reunión reciente se puso sobre la mesa que la transición energética sea tenida en cuenta y que las malas prácticas no se traspasen. No hay claridad sobre cómo lo van a incluir, aunque parece que hay intención de hacerlo “transición energética y el Estándar”²⁷⁵. Desde las organizaciones de la Mesa, es muy importante, por ejemplo, posicionar la conversación sobre regalías para mitigar el cambio climático y la transición energética-

PARTIE 3. Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo a la última validación de EITI Colombia:

La evaluación inicial del Secretariado internacional es que Colombia ha hecho un progreso satisfactorio para cumplir con este requisito. Nada sugiere que haya obstáculos legales, normativos o prácticos para la capacidad de la sociedad civil de participar en debates públicos relacionados con el EITI, operar libremente, comunicarse y cooperar entre sí, participar de manera plena, activa y efectiva en asuntos relacionados con el EITI o con el proceso EITI. Las organizaciones de la sociedad civil pueden hablar libremente sobre cuestiones de transparencia y de gobernanza de recursos naturales y garantizar que el EITI contribuya al debate público. Además, la sociedad civil participa de manera plena, activa y efectiva en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación del proceso EITI.²⁷⁶

No obstante, la evaluación realizada para este nuevo periodo 2019-2021 pone de manifiesto distintos obstáculos y restricciones que existen en materia de expresión y para crear las condiciones de una participación ciudadana efectiva. En general, se evidencia que existen muchos obstáculos para promover la transparencia en el manejo de los recursos naturales y el uso adecuado de la información, la promoción de espacios participativos, descentralizar la información y convertirla en elementos útiles para el desarrollo territorial y el debate público.

En particular:

²⁷² Entrevista Sociedad Civil No. 10, agosto 2022.

²⁷³ Entrevista Sociedad Civil No. 5, julio 2022.

²⁷⁴ Entrevista Sociedad Civil No. 4, julio 2022.

²⁷⁵ Entrevista Sociedad Civil No. 3, julio 2022.

²⁷⁶ Secretariado Internacional del EITI. Validación de Colombia: Informe sobre recopilación inicial de datos y consulta a partes interesadas. Págs. 22-26. Abril de 2018. Disponibles en: https://eiti.org/sites/default/files/attachments/es_draft_-_colombia_validation_initial_assessment_after_mission_11.05.pdf

- Mientras que el marco legal ofrece oportunidades de participación ciudadana en el sector extractivo, su implementación es muy insuficiente. Decisiones como las sentencias SU 095 de 2018 y C 053 de 2019 eliminaron avenidas de participación que todavía no han sido compensadas.
- En la práctica, las y los representantes de la sociedad civil a nivel de los territorios no pueden expresar sus puntos de vista libremente sobre cuestiones de transparencia y gobernanza de los recursos naturales, tal y como lo ilustran las estadísticas de diferentes fuentes sobre líderes ambientales asesinados en Colombia. En este sentido, este informe también documenta casos graves de intimidación y amenazas como los de las lideresas de Puerto Wilches por su oposición al *fracking*. Los testimonios de representantes de la sociedad civil de organizaciones de primer nivel en Cesar, Meta y Casanare recogidos para este estudio describen un entorno muy difícil para la expresión de puntos de vista divergentes, debido a las amenazas que representan las empresas o los grupos armados, dependiendo de los contextos.
- El temor generalizado tiene un impacto sobre la participación de actores de la sociedad civil en los espacios de EITI -particularmente al nivel subnacional- y, en general, en el debate público sobre la gobernanza de los recursos naturales en Colombia. Pone en riesgo el trabajo cooperativo y colaborativo de la sociedad civil.
- En este contexto, ha habido indiferencia en la implementación de EITI en Colombia por el contexto nacional de violencia contra líderes, desconociendo el riesgo de temor generalizado que esto ocasiona sobre las y los líderes sociales, especialmente ante los indicadores de violencia directa en contra de líderes ambientales y de tierras, con influencia en las zonas de actividades extractivas.
- Lo anterior abona a la falta de interés por parte de actores de la sociedad civil que consideran que el EITI no es un espacio en el que los retos verdaderos asociados con la gobernanza de las industrias extractivas pueden ser abordados.
- Las organizaciones civiles miembros de la Mesa consultadas manifestaron que, respecto de su rol ante la Mesa y el CTN, no identifican ningún riesgo asociado a su seguridad. Sin embargo esto no lo asociaron a la existencia de garantías de seguridad o a la confianza entre los actores partícipes del EITI, sino a la superficialidad de las conversaciones sobre la gobernanza de los recursos naturales que se dan en este foro y a la desconexión del Estándar de las realidades contextuales del país.
- Existen restricciones y limitaciones para que organizaciones de primer nivel puedan vincularse al proceso, y no se han garantizado los espacios y recursos suficientes para la participación de organizaciones que no están domiciliadas en Bogotá.
- Tampoco se han desarrollado estrategias para dar a conocer a profundidad la iniciativa y demostrar su relevancia para la adecuada gestión de los recursos naturales, a pesar de los esfuerzos por implementar escenarios EITI al nivel subnacional.
- No se han promovido estrategias para el acceso oportuno, eficaz, transparente y adecuado a la información adaptado a las formas de vida y capacidades de las partes interesadas, así como tampoco se incide en espacios públicos para la toma de decisiones en el nivel nacional ni en el nivel local.

Además resaltan de la investigación y del análisis de los puntos de vista recogidos algunas recomendaciones para el proceso de EITI en Colombia:

- Es indispensable que la implementación del Estándar en Colombia analice los impactos del contexto de violencia armada y de violencia contra las y los líderes y defensores de derechos humanos y del medio ambiente en Colombia. Solo así podrá asegurar la capacidad para el uso,

administración y distribución equitativa de la información generada por EITI por parte de las y los diferentes destinatarios.

- A través de sus Requisitos no solamente de publicación de los pagos sino vinculados a su utilización, EITI puede jugar un rol importante para rastrear los impactos -positivos o negativos- en el uso de las regalías, para que efectivamente se usen para el desarrollo regional. Esto implica promover y garantizar la participación ciudadana, la oposición, la crítica y el escrutinio y exigir al gobierno que rinda cuentas a nivel regional sobre el uso de las regalías.
- También se considera incluir el análisis de la información de "las transferencias a la empresa matriz"; es decir, qué se lleva la empresa matriz de lo que las empresas están explotando en Colombia.
- Para empezar a compensar las fallas identificadas en este estudio, EITI Colombia debería desarrollar algunas herramientas:
 - una estrategia para adaptar la información de manera que las comunidades indígenas puedan acceder a la misma (incluso la traducción a otras lenguas);
 - un mapeo y monitoreo de los mecanismos locales/regionales de acceso a la información sobre licenciamiento ambiental y asignación y distribución de regalías;
 - una metodología y criterios para la selección de participantes en los EITI Subnacionales;
 - indicadores para evaluar en qué medida contribuye a mejorar la participación alrededor de EITI y para la gobernanza de los recursos naturales.
- Además, EITI Colombia debería empezar una reflexión sobre su rol para defender una participación ciudadana efectiva en la gobernanza de los recursos naturales, empezando por promover:
 - la ratificación por parte del Estado colombiano del Acuerdo de Escazú
 - el cumplimiento por parte del Congreso con el fallo de la Corte Constitucional en la sentencia 095-2018 y, mediante una ley, definir uno o varios mecanismos de participación ciudadana para el sector extractivo y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia entre nación-territorio.

Cabe mencionar que la evaluación no pretende afirmar que el Estándar no es útil para el país, pero sí que requiere de esfuerzos y ajustes importantes para aportar a las particularidades del contexto colombiano. Más allá de las formalidades y de su aplicación por otros cuatro años, es necesario que EITI sirva para propiciar conversaciones reales y participativas sobre las industrias extractivas en los territorios y que se refuerza el rol de EITI como verdadero garante de un diálogo público en el sector extractivo.

BIBLIOGRAFÍA

Centro de Información de Empresas y Derechos Humanos – CIEDH. 2020. Acciones judiciales abusivas contra la participación pública (SLAPPs). En: https://media.business-humanrights.org/media/documents/2021_SLAPPs_Briefing_ES_v6.pdf

Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales- CCONG. 2016. Evaluación Nacional de Ambiente Habilitante Colombia- ENAH. En: http://civicus.org/images/EENA_Colombia_Sp.pdf

Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. Publicación “Solidaridad con Jericó y Támesis en riesgo por megaminería” Junio 2020. Disponible en: <https://www.justiciaypazcolombia.com/solidaridad-con-jerico-y-tamesis-en-riesgo-por-megamineria/>

CREER. 2020. Elementos de análisis para un diálogo multiactor sobre la prevención de violencia contra la defensa de los derechos humanos. Parte I: Factores de riesgo e impactos sobre la defensa de los derechos humanos en Colombia prevención de violencia contra la defensa de los derechos humanos. Bogotá D.C. https://www.creer-ihrb.org/files/ugd/134a42_2d2982c70cea4316b195a95c62c4d215.pdf

CREER. 2020. Elementos de análisis para un diálogo multiactor sobre la prevención de la violencia contra la defensa de los derechos humanos. Parte 2. Roles y responsabilidades para la garantía del derecho a la defensa de los derechos humanos. CREER: https://www.creer-ihrb.org/files/ugd/134a42_0c1d61b14f7944dd9d71881e0e527b75.pdf

Foro Nacional por Colombia, 2020. El sector extractivo en Colombia 2019-2020: Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia. Disponible en: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-extractivo-2021-WEB.pdf>

Foro Nacional por Colombia. 2020. Condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana en el Sector Extractivo en Colombia.

Fundación Conflict Responses – CORE. Primer informe del sistema de información de violaciones a los Derechos Humanos contra Líderesas y Líderes Ambientales en Colombia entre Enero y Mayo de 2022. En: <https://www.conflictresponses.org/primer-informe-del-sistema-de-informacion-de-violaciones-a-los-derechos-humanos-contralideresas-y-lideres-ambientales-en-colombia-entre-enero-y-mayo-de-2022/>

Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. Memoria Reunión Sistema General de Regalías: balance, perspectivas y conclusiones. Diciembre 2020.

Ministerio de Minas y Energía. 2021. Política de Transparencia e Integridad para el Sector Minero – Energético.

Ministerio de Minas y Energía. Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en: <https://www.minenergia.gov.co/es/transparencia/>

Naciones Unidas. 1999. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. A/RES/53/144 del 8 de marzo de 1999. Artículo 1.

Naciones Unidas. 2019. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derecho humanos - Visita a Colombia en 2018. (A/HRC/43/51/Add.1). En: <https://reliefweb.int/report/colombia/visita-colombia-informe-del-relator-especial-sobre-la-situacion-de-los-defensores-de>

Naciones Unidas. 2020. Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (2019). En: https://www.hchr.org.co/informes_anuales/informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019/

Procuraduría General de la Nación. S.F. Guía de la Participación Ciudadana. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá D.C. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/guia_participacion_ciudadana.pdf

PWYP y International Center for Not-For-Profit Law. 2021. Evaluar la participación de la sociedad civil en el proceso de EITI: Cómo proporcionar datos para la validación relativa al Requisito 1.3 de EITI.

Transparencia por Colombia. La Reforma al Sistema General de Regalías: balance y recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. Diciembre de 2020. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/04/15/la-reforma-al-sistema-general-de-regalias-balance-y-recomendaciones-para-mejorar-la-rendicion-de-cuentas-la-participacion-ciudadana-y-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

Velásquez, Fabio E. 2021. La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Editorial Dejusticia. Bogotá D.C.

PÁGINAS WEB

1. Documentos oficiales:

- ✓ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-nacional-radica-proyecto-de-ley-para-reglamentar-la-reforma-al-Sistema-General-de-Regalias.aspx>
- ✓ <https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/26415658/Gobierno+Abierto>
- ✓ <https://servicios.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Minas/CONSEJO%20ASESOR/CAR/Reglamento.pdf>
- ✓ <https://prosperidadsocial.gov.co/sgsp/gestion-y-articulacion-de-la-oferta-social/alianzas/>
- ✓ <https://www.car.gov.co/uploads/files/61e96a33e47cc.pdf>
- ✓ <https://www.mininterior.gov.co/2022/03/01/que-es-la-consulta-previa-en-colombia/>
- ✓ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882#:~:text=Concepto%20del%20derecho.,solamente%20podr%C3%A1%20ser%20restringido%20excepcionalmente>
- ✓ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- ✓ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142858>
- ✓ <https://www.registraduria.gov.co/Consultas-populares-mecanismo-de.html#:~:text=La%20consulta%20popular%20es%20un,destino%20colectivo%20de%20su%20territorio.>

2. Corte Constitucional

- ✓ <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1/articulo-332>
- ✓ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>
- ✓ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-053-19.htm>

3. Investigaciones en línea

- ✓ <https://www.cepal.org/es/subtemas/gobernanza-recursos-naturales#>
- ✓ <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/Acceso-informacion-transparencia-gestion-OCAD-municipales.pdf>
- ✓ <https://www.vice.com/es/article/qj8nvx/las-mujeres-que-se-oponen-al-fracking-en-el-magdalena-medio>
- ✓ <https://www.ohchr.org/es/civic-space>
- ✓ https://www.creer-ihrb.org/_files/ugd/134a42_0c1d61b14f7944dd9d71881e0e527b75.pdf
- ✓ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/110/98/PDF/G2011098.pdf?OpenElement>
- ✓ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/354/08/PDF/G1935408.pdf?OpenElement>
- ✓ <https://www.vice.com/es/article/qj8nvx/las-mujeres-que-se-oponen-al-fracking-en-el-magdalena-medio>
- ✓ <https://es.mongabay.com/2020/03/fracking-en-colombia-proyectos-piloto-magdalena-medio-video/>
- ✓ https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/conflicto/view/969
- ✓ <https://www.conflictresponses.org/primer-informe-del-sistema-de-informacion-de-violaciones-a-los-derechos-humanos-contralideresas-y-lideres-ambientales-en-colombia-entre-enero-y-mayo-de-2022/>
- ✓ [file:///C:/Users/P%C3%89RSONAL/Downloads/Last_line_of_defence_ES_-_low_res_-_September_2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/P%C3%89RSONAL/Downloads/Last_line_of_defence_ES_-_low_res_-_September_2021%20(1).pdf)
- ✓ <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/>

4. Documentos EITI y en relación con el Estándar

- ✓ <https://eiti.org/sites/default/files/2022-03/Guida%20de%20validation.pdf>
- ✓ <https://www.eiticolombia.gov.co/es/about/ctn/#:~:text=Es%20la%20entidad%20adscrita%20al,contribuci%C3%B3n%20de%20a%20industria%20extractiva>
- ✓ <https://mesatransparenciaextractivas.org/>

5. Notas Centro de Información en Empresas y Derechos Humanos

- ✓ <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Respuesta%20cancelaci%C3%B3n%20t%C3%ADtulo%20Bajo%20Atrato%20-%20FINAL%20ENE%202018.pdf>
- ✓ <https://www.business-humanrights.org/es/colombia-v%C3%ADdeo-indica-que-una-comunidad-afro-tuvo-que-cambiar-texto-de-acci%C3%B3n-legal-contra-anglogold-ashanti-para-obtener-respaldo-del-estado#c167457>
- ✓ <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Respuesta%20cancelaci%C3%B3n%20t%C3%ADtulo%20Bajo%20Atrato%20-%20FINAL%20ENE%202018.pdf>
- ✓ <https://www.business-humanrights.org/es/colombia-v%C3%ADdeo-indica-que-una-comunidad-afro-tuvo-que-cambiar-texto-de-acci%C3%B3n-legal-contra-anglogold-ashanti-para-obtener-respaldo-del-estado#c167457>
- ✓ <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/respuesta-de-conocophillips-1/>
- ✓ <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/uni%C3%B3n-sindical-obrera-denuncia-secuestro-y-tortura-de-compa%C3%B1era-dibeth-quintana/>

6. Notas de prensa

- ✓ <https://www.youtube.com/watch?v=Eim16NKDY7s>
- ✓ <https://www.elcolombiano.com/antioquia/tribunal-anula-acuerdo-de-gerico-que-prohibia-la-mineria-BL11831356>
- ✓ <https://www.elcolombiano.com/antioquia/atacan-a-lider-ambiental-de-gerico-CF14997757>
- ✓ <https://www.youtube.com/watch?v=Eim16NKDY7s>
- ✓ <https://elpilon.com.co/se-despide-conocophillips-del-cesar/>
- ✓ <https://www.rcnradio.com/colombia/fallo-que-permite-pruebas-piloto-de-fracking-divide-al-congreso>
- ✓ <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/02-23-2022-dos-lideres-sociales-asesinados-en-san-martin-cesar>
- ✓ <https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article22823>
- ✓ <https://www.larepublica.co/especiales/minas-y-energia-marzo-2019/comunidades-votaron-en-10-consultas-populares-mineras-desde-el-2013-2842036>