



El Sector Extractivo en Colombia 2022

Bogotá, Junio de 2023

Con el apoyo de:



**PUBLISH WHAT
YOU PAY**



El Sector Extractivo en Colombia 2022

Bogotá, Junio de 2023

Con el apoyo de:



PUBLISH WHAT
YOU PAY

Autor

Mario Freddy Martínez Pulido

Profesional de apoyo

Anamaría Ramos Pérez

Edición

Fabio E. Velásquez C.

Diagramación

Al Cubo Creatividad, Marketing, Impresos

Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Región Central

Carrera 13 # 35-43

Edificio Internacional Oficina 1101

Bogotá- Colombia

www.fundacionfororegioncentral.org

dirección.bogota@foro.org.co



@fororegioncentral



ForoNacionalPorColombia-CapítuloRegiónCentral

Contenido

Introducción.....	5
CAPÍTULO 1. COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EXTRACTIVO. PESO Y PARTICIPACIÓN EN LA ECONOMÍA.....	7
El sector extractivo en la economía colombiana.....	7
El sector extractivo y los indicadores económicos.....	8
Las cifras de producción.....	11
Los temas que preocupan.....	18
CAPÍTULO 2. LAS APUESTAS DEL NUEVO GOBIERNO EN DEBATE.....	22
El Plan Nacional de Desarrollo: entre el pragmatismo y los vacíos.....	22
La apuesta de transición energética sin una ruta clara.....	26
Un esquema de diálogo “vinculante”.....	31
La validación EITI, demoras e incertidumbre.....	34
CAPÍTULO 3. EL ENFOQUE DE GÉNERO Y DISCAPACIDAD. UN ASUNTO OLVIDADO EN EL DEBATE SOBRE EL SECTOR EXTRACTIVO.....	39
La relación de las mujeres y la población con discapacidad y el sector extractivo.....	40
Los impactos de la actividad extractiva en las condiciones de vida de las mujeres y de la población con discapacidad.....	49
Brechas de género y de la población con discapacidad relacionadas con su participación en las decisiones sobre su territorio.....	55
Reflexión final.....	59
Referencias.....	61

Índice de gráficas

Gráfica 1. Crecimiento del PIB Colombia 2010-2022 (En %)	9
Gráfica 2. Inversión Extranjera Directa Colombia 2010-2022	10
Gráfica 3. Exportaciones Colombia 2010-2022. En millones de dólares FOB	11
Gráfica 4. Proyección de precios barril de petróleo Brent 2022-2050	12
Gráfica 5. Producción histórica de petróleo en Colombia (BOPD) 2010-2022	13
Gráfica 6. Reservas de Petróleo (Mbls), Producción anual de Petróleo (Mbls) y R/P (años) - Histórico 2007-2021	14
Gráfica 7. Producción histórica de gas en Colombia. En millones de pies cúbicos 2010-2022	15
Gráfica 8. Producción histórica de oro en Colombia. En Kilogramos 2010-2022	17
Gráfica 9. Evolución de la esperanza de vida al nacer por sexo Colombia. 1985-2050	39
Gráfica 10. Mujeres ocupadas por ramas de actividad económica. En miles de personas	42
Gráfica 11. Empleos generados por contratistas de Ecopetrol	44
Gráfica 12. Población con discapacidad por sexo Colombia por rango de edad. En (%)	48
Gráfica 13. Población con discapacidad empleadas por rama de actividad Colombia. En (%)	48
Gráfica 14. Población con discapacidad ocupada en Ecopetrol 2018-2022	49

Índice de tablas

Tabla 1. Proyecciones composición canasta exportadora Colombia 2022-2026. En (%)	24
Tabla 2. Resultados cuadro de mando de la validación EITI 2022	38

Índice de figuras

Figura 1. Inversiones Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026	23
---	----

Introducción

La Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central, presenta el informe “El Sector Extractivo en Colombia 2022”. El documento se elaboró en el marco del proyecto “Colombia: fortalecimiento de capacidades de organizaciones sociales para la incidencia en la gestión del sector extractivo, en contexto de post-pandemia”, financiado por Publish What You Pay (PWYP). Esta iniciativa cuenta con un componente de investigación que busca aportar información y análisis dirigido a las entidades públicas del nivel nacional y subnacional, las organizaciones sociales, académicas, de investigación y las redes de trabajo interesadas en conocer las principales dinámicas de la actividad minera y de hidrocarburos en el país.

El Reporte se organiza en tres capítulos, el primero de ellos aborda la participación de la minería y los hidrocarburos en el PIB, la estructura económica, los mecanismos de atracción de inversión extranjera, la renta generada y el aporte al sector externo. El segundo trata sobre las acciones normativas y de política pública implementadas por el gobierno nacional relacionadas con este sector. Adicionalmente, reconociendo la importancia de analizar los temas de perspectiva de género y discapacidad como componentes poblacionales, el último capítulo realiza un pequeño balance sobre la inclusión de estos enfoques en el debate público sobre el sector extractivo en Colombia.

El reporte se publica en medio de una coyuntura de transformación con la entrada de un nuevo gobierno que ha planteado la necesidad de cambiar la dependencia económica de los combustibles fósiles, vigente en el país durante las últimas décadas, por una apuesta centrada en la descarbonización de los procesos productivos, la lucha contra el cambio climático, la diversificación productiva y el diálogo vinculante con las comunidades para la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos naturales no renovables.

En general, el texto señala tres hipótesis centrales: en primer lugar, aunque hay un contexto internacional que favorece la exportación de minerales e hidrocarburos, esto no debe implicar la reducción de esfuerzos para avanzar en un proceso de transición energética justa en Colombia. Sin embargo, para que ello ocurra, el gobierno nacional está en mora de presentarle a la sociedad un plan concreto para realizar este proceso de manera progresiva, con un análisis de los costos que implica el proceso de adaptación del país en su camino hacia la menor dependencia del sector extractivo y con datos confiables para la toma de decisiones.

La segunda hipótesis indica que, en materia de normas y políticas, hay avances significativos como el enfoque del nuevo Plan de Nacional de Desarrollo por el cuidado de la vida y la naturaleza, la aprobación del Acuerdo de Escazú en el Congreso y la formulación del documento de diálogo para realizar una discusión abierta e incluyente sobre el papel de

los recursos naturales no renovables en el país, entre otros asuntos. Sin embargo, estas acciones corren el riesgo de quedar en el discurso ante la improvisación que ha tenido el gobierno entrante, y en particular, el Ministerio de Minas y Energía, y la tendencia a utilizar la participación ciudadana como un ejercicio instrumentalizado a favor de una agenda oficial sin contenido. Esto genera incertidumbre en los actores públicos, privados y la sociedad, pérdida de legitimidad en las decisiones, desgasta los procesos de diálogo y contribuye a la polarización política que vive el país.

Por último, los grupos más vulnerables, entre ellos las mujeres y la población con discapacidad, enfrentan un escenario adverso para su participación efectiva en la discusión sobre el rol del sector extractivo en Colombia y en la toma de decisiones sobre el manejo del sector. Los principales problemas que se encuentran son: ausencia de información actualizada sobre la relación de las mujeres y la población con discapacidad con las actividades mineras y de hidrocarburos, los impactos de la actividad extractiva en las condiciones de vida de estos grupos y las brechas que enfrentan para la participación en las decisiones sobre la gestión de los recursos naturales no renovables en sus territorios.

Foro Nacional por Colombia Capítulo Región Central espera que este informe contribuya a avanzar en la discusión sobre el sector extractivo en el país, una discusión necesaria e inaplazable, sobre todo en el contexto un nuevo gobierno. Queremos agradecer el apoyo brindado por Publish What You Pay (PWYP) para la realización y difusión de este informe.

Capítulo 1. Comportamiento del sector extractivo. Peso y participación en la economía

Este capítulo presenta un balance sobre el comportamiento del sector extractivo en Colombia durante el año 2022, tomando como referencia dos asuntos básicos: por un lado, el peso de la minería y los hidrocarburos en la economía, la inversión extranjera directa y las exportaciones; por otro, los procesos de producción, exploración y titulación de nuevos proyectos.

En general, el análisis señala que durante 2022 el sector extractivo aumentó su contribución a la economía como fuente de recursos y dinamismo para la recuperación productiva, teniendo en cuenta el aumento paulatino de los precios del petróleo y el carbón, las cifras históricas de cotización que alcanzó el oro en el mercado internacional y la emergencia de minerales como el cobre, de importancia para la transición energética mundial.

Este dinamismo de la actividad extractiva esconde varios hechos preocupantes que deberá enfrentar el gobierno nacional en su apuesta de transición energética, entre ellos, la inflación y el desempleo, la baja participación de la manufactura, el turismo y la agricultura en el PIB, actividades en las que se encuentra fijada la base de diversificación propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo. Además, hay factores externos como el aumento de la deuda pública, la devaluación de la moneda nacional y la sostenibilidad de los recursos públicos. De las decisiones que tome el ejecutivo para enfrentar estos retos dependerá la viabilidad de la apuesta de transición en el país durante los próximos años.

El sector extractivo en la economía colombiana

Según estimaciones de la CEPAL, las economías de América Latina y el Caribe enfrentaron una coyuntura compleja en 2022, debido en buena medida al conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, que ha afectado negativamente el comercio internacional. De hecho, al inicio del año el Banco Mundial (BM) había proyectado un crecimiento mundial estimado de 4,4% y el resultado final apenas llegó a 3,1%, según datos de esta entidad. Ello también provocó un aumento de precios de los productos básicos (commodities), principalmente de los hidrocarburos, algunos metales, alimentos, y fertilizantes. Este aumento de precios se suma a las alzas de costos observadas debido a interrupciones en las cadenas de suministros y a la exacerbación de las interrupciones del transporte marítimo.

El conflicto bélico, sumado a los rezagos de la pandemia generada por el COVID-19, ha provocado una ola inflacionaria. Este indicador alcanzó el 9,5% en el mundo, durante diciembre 2022, algo que no se registraba desde mediados de 2008, en plena crisis

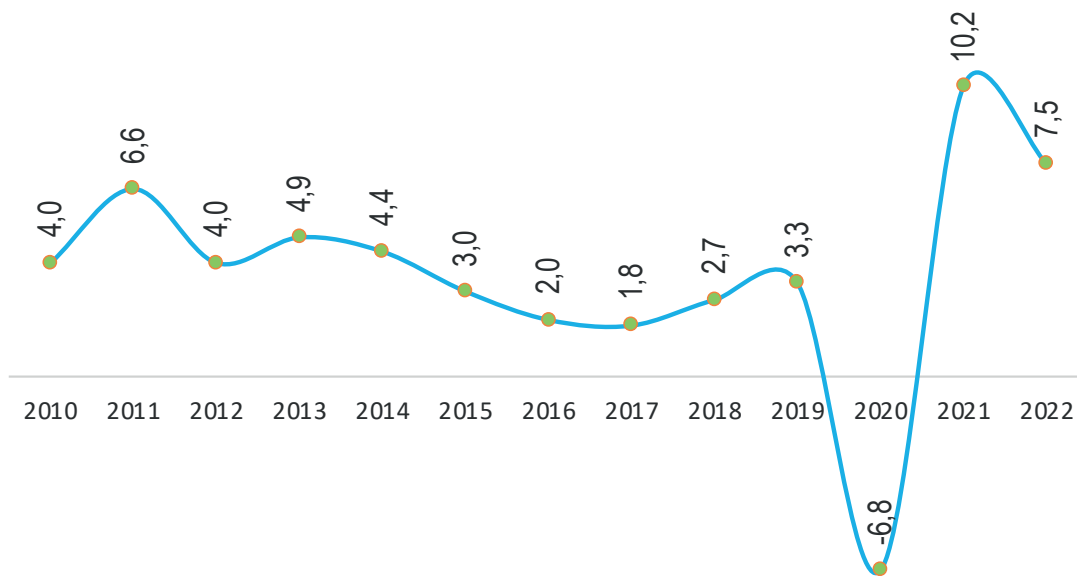
económica y financiera. Por su parte, la inflación promedio de las economías emergentes alcanzó un 7,1%, y la de las economías avanzadas un 7,5%, cifras incluidas en el balance macroeconómico mundial, elaborado por el BM en 2022. Para el 2023, según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los productos energéticos tendrán un alza de 55% respecto de los niveles promedio observados en 2021, mientras que los precios de los productos agropecuarios aumentarían un 15%.

Sin embargo, el alza del precio de las materias primas ha beneficiado a los países de la región que exportan bienes primarios, en particular hidrocarburos y alimentos. Es el caso de países como Colombia, Chile, Brasil y México, que se beneficiaron del mayor precio en el precio del petróleo. En este sentido, en un ambiente de precios altos de minerales e hidrocarburos, el reto está en no dejar de lado el enfoque de transición energética, entendiendo que es un escenario transitorio pues, según los principales agentes multilaterales, el Fondo Monetario Internacional (FMI), BM y la Reserva Federal de Estados Unidos, el auge de los precios del petróleo llegará a su fin en 2024.

El sector extractivo y los indicadores económicos

Para el segundo trimestre de 2021, al igual que la mayoría de países, Colombia presentó un “efecto rebote”: luego de que la economía tocó fondo, comenzó a recuperarse con un incremento del PIB cercano al 10,2%. Las actividades que más contribuyeron a esta tendencia fueron la industria (18,2%) el comercio (15,7%), las actividades artísticas (7,6%), el sector financiero (4,9%) y la agricultura (3,8%). En cuanto a la explotación de minas y canteras, presentó una variación favorable entre 7,2% y 11,5%, principalmente por el aumento en la demanda de carbón, oro y petróleo, y la subida de los precios internacionales de estos commodities.

En el 2022, el país continuó la recuperación, pero con menor dinamismo. El DANE, reportó que en ese año el PIB creció 7,5%, jalonado principalmente por los sectores de transporte, comercio, alojamiento y servicios de comida que, conjuntamente representaron 4% de este incremento, mientras que la minería y los hidrocarburos apenas aportaron el 0,9%.

Gráfica 1. Crecimiento del PIB Colombia 2010-2022 (En %).

Fuente: DANE. Cuentas Nacionales PIB. 2023

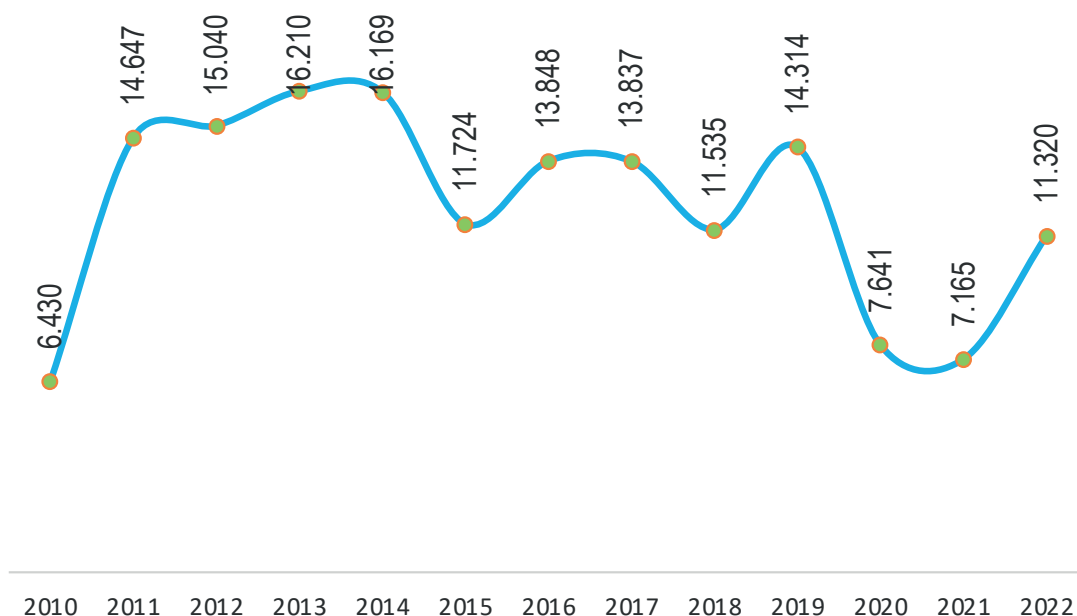
Otro indicador para analizar el comportamiento del sector extractivo es la Inversión Extranjera Directa (IED). Los datos del Banco de la República indican que en el 2020 los recursos provenientes del exterior sumaron 7.641 millones de dólares, principalmente por la entrada de recursos para la atención de la pandemia. Esto es la mitad del valor calculado en 2019 cuando se registró un monto total de 14.314 millones de dólares, y cerca de 9 mil millones de dólares menos que la cifra registrada en 2014, año de mayor inversión en el país durante la última década.

En 2021, el DANE reportó que la IED llegó a 7.165 millones de dólares y para el 2022, se ubicó en 11.320 millones de dólares, es decir, un aumento del 57%. Aunque la ministra de Minas y Energía y el Presidente Petro han señalado que una de las banderas del gobierno es la negativa a contar con más contratos de explotación petrolera y que la economía puede resistir esta apuesta, lo que demuestran las cifras del DANE es que está ocurriendo todo lo contrario: el país sigue teniendo una alta dependencia económica del sector minero energético. De hecho, gran parte de este resultado se explica por el ingreso de recursos para movilizar proyectos petróleo, carbón y en menor medida de oro, por un monto de 8.164 millones de dólares.

Otro dato que va en contravía de la apuesta gubernamental tiene que ver con los flujos de inversión hacia la agricultura y la manufactura, dos de las apuestas de desarrollo para los próximos años en el país. En el primer caso, se presentó una disminución de los recursos captados de 52 millones de dólares entre 2021 y 2022. En el segundo, para el mismo período,

el resultado indica que recibió 18 millones de dólares menos, de acuerdo con cifras del Banco de la República.

Gráfica 2. Inversión Extranjera Directa Colombia 2010-2022



Fuente: DANE. Cuentas Nacionales Flujos de Inversión. 2023
Banco de la República. Estadísticas. IED. 2023

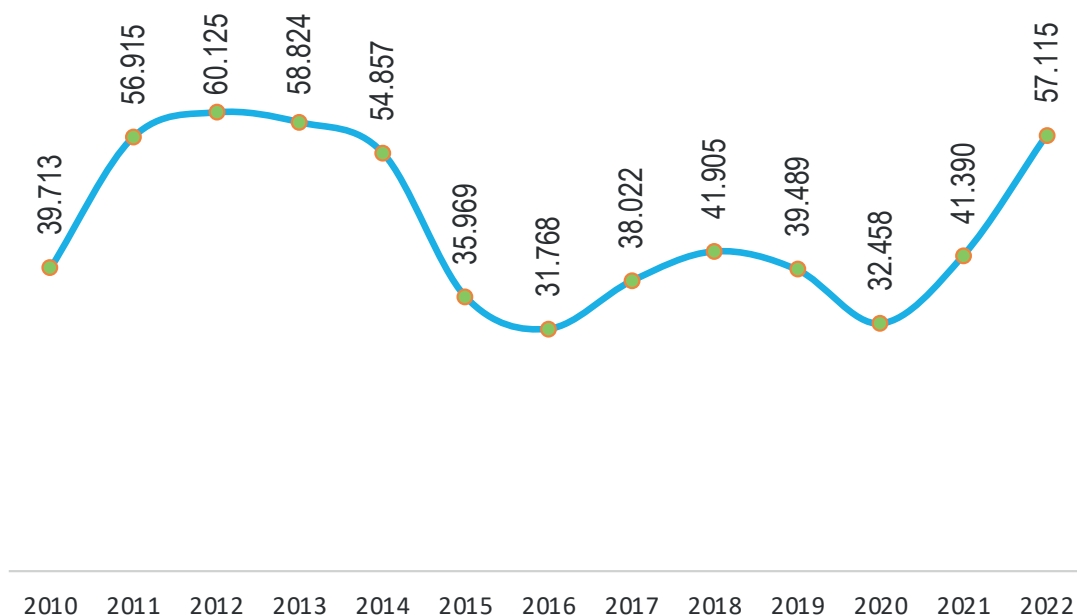
La IED, además, sigue demostrando su cara especulativa. De acuerdo con las estadísticas del Banco de la República, los países con mayores dineros invertidos en Colombia son España, con un monto cercano a los 881 millones de dólares en el año 2022, y Estados Unidos, con algo más de 808 millones. Los datos de esta entidad también indican que paraísos fiscales como Suiza y Panamá han ampliado su participación con 888 millones y 690 millones de dólares, respectivamente. Otros países de similares características están presentes: Antillas Holandesas, con 100 millones de dólares, Islas Vírgenes, con 123 millones, y las Islas Caimán, con cerca de 60 millones, por mencionar algunos. De estos recursos, una parte importante, cerca de 282 millones de dólares, se ubica en el sector de minas e hidrocarburos, y como ya es evidente, tienen como objetivo operaciones especulativas que no pagan impuestos al país, ni generan ningún tipo de valor agregado.

En materia de exportaciones, se observa la dependencia que tiene el país del sector extractivo. Según datos del DANE, Colombia exportó un monto aproximado de 32.458 millones de dólares en 2020, lo que significa 7 mil millones de dólares menos que en 2019. Esta cifra es la más baja desde 2016 cuando se ubicó en 31.045 millones de dólares. La reducción señalada tiene como principal fuente la pérdida de la dinámica productiva de los minerales e hidrocarburos.

Adicionalmente, el DANE reportó para el 2021 el monto total de exportaciones de 41.390 millones de dólares, es decir, un valor aproximado a 9 mil millones de dólares más que en 2020. El hecho significativo es la recuperación del sector minas e hidrocarburos que logró vender algo más de 8.524 millones de dólares, cifra mayor en 15% al 2020. Los alimentos, productos agropecuarios y bebidas también crecieron para llegar a 8.282 millones de dólares. Incluso la manufactura aumentó su aporte a las exportaciones con 3.289 millones, esto es un incremento del 23,2 % respecto al primer semestre del año pasado.

En 2022 continuó aumentando el valor de las exportaciones para llegar a 57.115 millones, según datos del DANE. Para este año, Colombia logró una cifra récord de 21.607 millones de dólares en exportaciones diferentes a los bienes minero-energéticos; sin embargo, el sector extractivo sigue acaparado el 61,4% de las ventas al exterior. Esto es 32.044 millones de dólares.

Gráfica 3. Exportaciones Colombia 2010-2022. En millones de dólares FOB



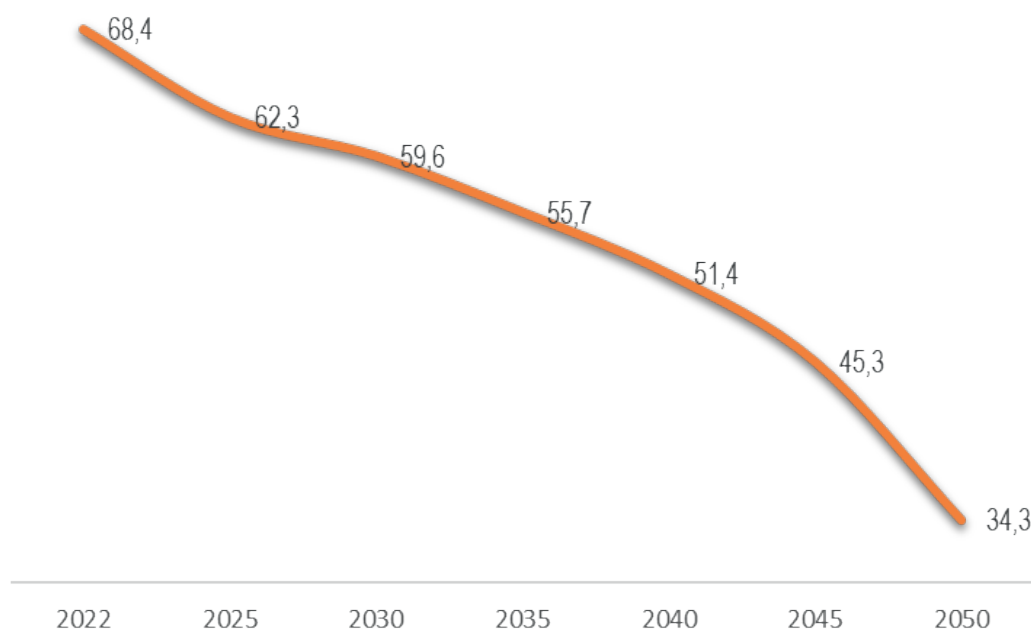
Fuente: DANE. Cuentas Nacionales Exportaciones. 2023

Las cifras de producción

El 2020 y el 2021 fueron años de sobrevivencia para la minería y los hidrocarburos, no sólo por la reestructuración de varias empresas del sector, sino también por el aumento de los costos de producción derivado de la reactivación que ha experimentado la producción mundial y

la lentitud de los procesos de comercio internacional que poco a poco han ido acelerando, así como por los desacuerdos entre las principales potencias productoras. Adicionalmente, los precios internacionales de los combustibles fósiles se estabilizaron. En el caso de los hidrocarburos, la cotización promedio de la referencia Brent¹, que se ubicó en más de 100 dólares a finales del 2020, bajó en 2021 a 87 dólares y para diciembre de 2022 disminuyó a 80 dólares, de acuerdo con datos de la Agencia Internacional de Energía.

Gráfica 4. Proyección de precios barril de petróleo Brent 2022-2050



Fuente: Instituto Internacional de Finanzas (2023).

En este contexto, durante el gobierno Duque se planteó la necesidad de superar los 840 mil barriles diarios de crudo en 2022. Luego, la ministra de Minas y Energía entrante revisó estas proyecciones y señaló que “es posible generar una producción superior a los 800 mil barriles al finalizar este año” (Portafolio, 4 de agosto de 2022). Sin embargo, ninguna de las dos proyecciones se cumplió: la Agencia Nacional de Hidrocarburos reportó que el país produjo 784 mil barriles por día. Aunque esta cifra es mayor en cerca de 45 mil barriles frente a 2021, la realidad es muy lejana frente a la cifra histórica de millón de barriles diarios del 2014.

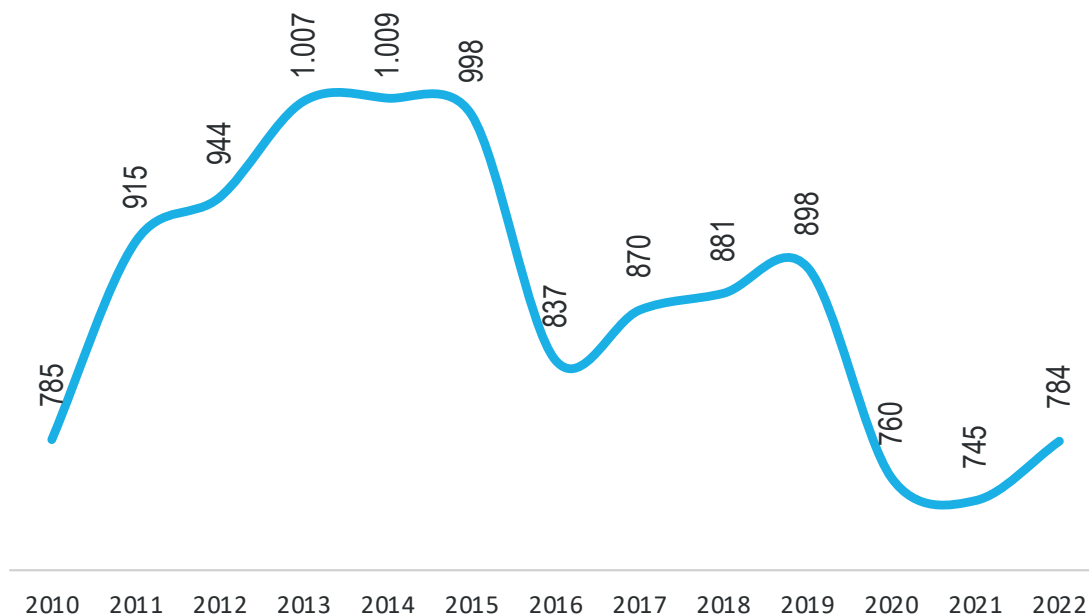
Otro indicador asociado a la producción es el de las reservas de petróleo. En diciembre de 2021, el Ministerio de Minas y Energía y la ANH publicaron el informe de recursos y reservas a 2021. En materia de crudo, se logró incrementar la vida útil de las reservas de 6,3 a 7,6 años,

¹ Cotización internacional con la que se comercializa la mayoría del petróleo colombiano.

alcanzando el nivel más alto desde el 2009 con un índice de reposición de 1.8 barriles por cada barril producido. En 2022, el Ministerio reportó que las reservas de este hidrocarburo alcanzaban para el 2040, teniendo en cuenta los históricos de producción, los proyectos de exploración vigentes, sin firmar nuevos y los procesos de recobro mejorado como alternativa para el crudo pesado. Esta información fue criticada por las asociaciones de petróleo y de ingenieros petroleros, Fedesarrollo y varios círculos políticos de oposición al gobierno, quienes la catalogaron como datos preliminares sin confirmación exacta sobre la cantidad de petróleo efectivamente confirmado en el país.

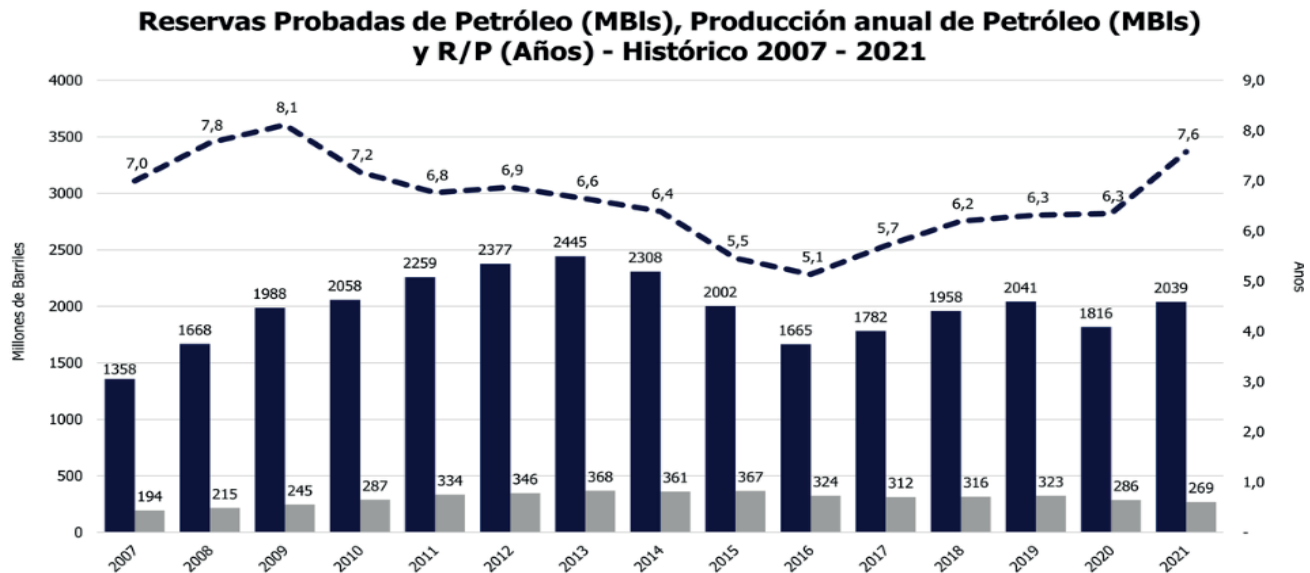
En el ambiente quedó la idea de que el gobierno tiene una apuesta de acelerar la transición energética sin una base cuantificable sobre las consecuencias que esto puede tener para el país en el plano económico y en el escenario cambio en las reservas que el país tiene para afrontar esta propuesta de cambio.

Gráfica 5. Producción histórica de petróleo en Colombia (BOPD) 2010-2022



Fuente: ANH Operaciones y Regalías -Datos y estadísticas. 2023

Gráfica 6. Reservas de Petróleo (Mbls), Producción anual de Petróleo (Mbls) y R/P (años) - Histórico 2007-2021.



Fuente: ANH Operaciones y Regalías -Datos y estadísticas.

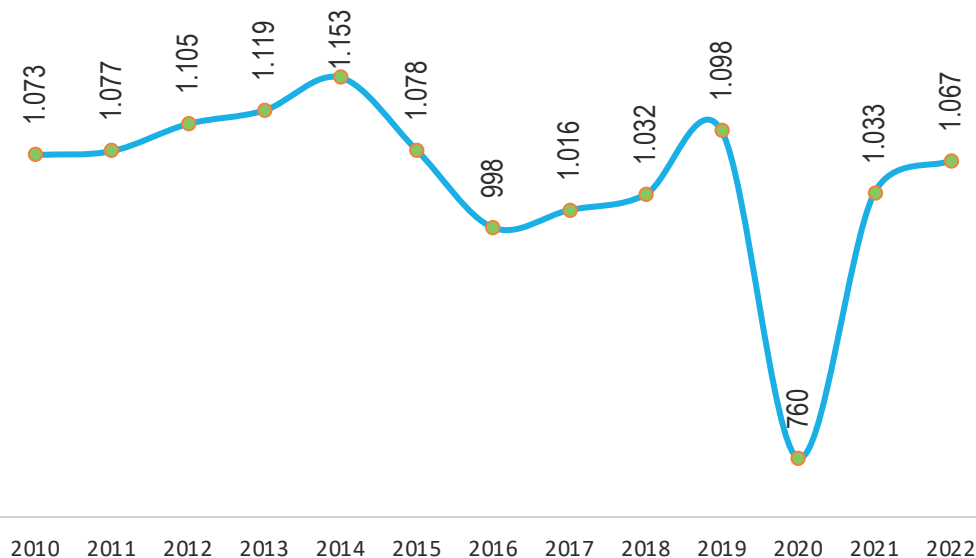
Por el lado de la exploración de yacimientos, la realidad indica que esta práctica sigue vigente en el país y con una tendencia al alza. Mientras que en el período 2016-2019 se había estabilizado esta cifra en 48 pozos perforados, para diciembre de 2020 solamente se llegó a 18. En 2021, una vez finalizado el confinamiento obligatorio esta cifra aumentó a 51 y en 2022 se ubicó en 65. En cuanto a los contratos firmados, durante el 2020 apenas se registraron cuatro, en el 2021, se firmaron nueve más mediante subasta, principalmente en los Llanos Orientales y en 2022 el país aprobó 17 nuevos contratos.

Sobre el tema de los contratos, la posición del gobierno ha sido ambigua. Aunque la ministra de Minas y Energía ha señalado en varios momentos que el gobierno no firmará nuevos contratos para exploración de petróleo, esta posición no sólo tiene detractores en la oposición o en algunos espacios políticos y académicos. También, algunos ministros han expresado que el país debe seguir exportando hidrocarburos para generar una transición energética ordenada y garantizar los programas sociales en los próximos cuatro años. En esta línea, el ministro de Hacienda planteó que: “sin los recursos del petróleo el país dejaría de crecer en cerca de 3,3% del PIB en el 2023” (El Espectador, 1 de enero de 2023). Algo parecido señaló el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP): “los programas sociales como la creación del Ministerio de la Igualdad están basados en un aumento de las exportaciones

minero-energéticas de 500 mil millones entre 2022 y 2025”. (El Espectador, 2 de noviembre de 2022).

El gobierno ha señalado que uno de los pilares de su estrategia de transición energética es la explotación de gas, al considerarlo como un combustible más limpio que el petróleo y el carbón. Esta apuesta todavía no se acompaña de resultados positivos en producción; de hecho, en 2022 el promedio anual de producción de gas se ubicó en 1.033 millones de pies, según datos de la ANH. Dicha cifra representa una disminución respecto al 2021, cuando se ubicó en 1.067 millones de pies cúbicos. El resultado representa un baldado de agua fría para las proyecciones del Ministerio de Minas y Energía que había proyectado en septiembre un crecimiento de la producción cercana al 4.2% al finalizar el año.

Gráfica 7. Producción histórica de gas en Colombia.
En millones de pies cúbicos 2010-2022



Fuente: ANH Operaciones y Regalías -Datos y estadísticas. 2023

La producción de gas estuvo fuertemente influida por los campos de Pauto Sur, Cusiana, Cusiana Norte, Recetor West, Claxon, Pandereta y Bullerengue. Sin embargo, se destaca la pérdida de dinamismo de la exploración. Para 2022 se exploraron 12 pozos y 62 se encuentran en desarrollo con resultados probables menores al 32%, de acuerdo con los reportes oficiales de la ANH, mientras que en 2021, estos valores se ubicaron en 21 pozos en exploración y 65 en desarrollo.

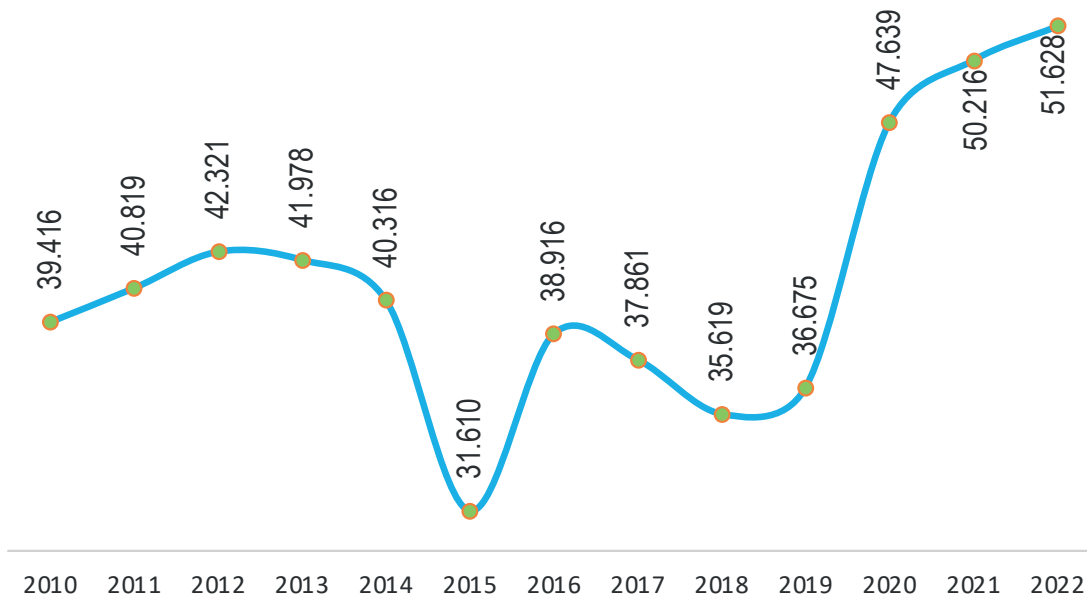
Por el lado del carbón la situación es preocupante, especialmente porque la perspectiva oficial se centra en explotar todo el mineral posible antes de 2030, año en el que entidades como el Banco Mundial, la Agencia Energética Internacional y la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), han marcado el inicio del declive de este mineral. Las cifras de la Agencia Nacional de Minería (ANM) señalan que la producción en el 2020 rondó las 49,5 Millones de Toneladas MT, lo que significa una reducción del 40% en comparación con el 2019, cuando se llegó a 82,2 MT.

En el 2021, el gobierno nacional tenía la meta de aumentar la producción de carbón a por lo menos 65 millones de toneladas, valor jalonado por los precios internacionales en más de una década, con un promedio de 136 dólares por tonelada en lo que va del año². No obstante, como en los casos anteriores, las cifras no cuadran. El Ministerio de Minas y Energía señaló que, a diciembre de este año, el país alcanzó un total de 59 MT de carbón. Esto es un 8% menos y un 28% inferior al mismo período de 2011, año en el que Colombia alcanzó el récord de producción. En el 2022, la situación es paradójica. Por un lado, el país ya vendió su producción de carbón de 2023. A pesar de ello, la ANM reportó que la producción alcanzó los 65 millones de toneladas, una cifra bastante lejana a las 90 MT proyectada por el gobierno nacional.

Finalmente, en materia de oro, el país vive un boom de producción acompañada del aumento en los precios internacionales. En diciembre de 2020, el precio de este mineral alcanzó su récord histórico con un promedio de 2.009 dólares la onza troy, ante la inminencia una crisis sanitaria mundial y, aunque en julio de 2021 su valor descendió a 1.819 dólares, sigue siendo una apreciación importante.

Al respecto, el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) reportó que la producción de oro en 2020 rondó los 47,639 Kilogramos, una cifra histórica, tan sólo comparada con el 2012, cuando llegó a 42.321 Kilogramos. Para el 2021, esta cifra aumentó a 50 mil Kilogramos y en el 2022, el Ministerio de Minas y Energía señaló un nuevo aumento en la producción nacional de oro, cercana a los 51 mil kilogramos (gráfica 8).

² La subida del precio internacional del carbón se explica en gran parte por la escasez de gas que se ha dado en algunos países de Europa, lo que ha llevado a aumentar la demanda de este combustible fósil y la reactivación de la economía china, principal demandante de carbón en el mundo.

Gráfica 8. Producción histórica de oro en Colombia. En Kilogramos 2010-2022

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Reporte del Sector Extractivo en Colombia 2011-2012
Sistema de Información Minero de Colombia (SIMCO). Estadísticas. 2023.

A pesar de los buenos resultados, existen varios problemas por resolver. En primer lugar, los datos de la ANM muestran que, en 2022, Colombia obtuvo 1.501 millones de dólares por las exportaciones de oro. De este monto, solamente 454 millones (30,2 %) provienen de la empresa comercial, que es paradójicamente el sector con mayor apoyo del gobierno nacional. Los 1.047 millones de dólares restantes tienen como fuente la minería artesanal. Adicionalmente, se estima que la producción nacional de oro presenta un sub-registro cercano al 30%, según los cálculos del Ministerio de Minas y Energía, teniendo en cuenta que en diferentes departamentos es generada por grupos y bandas al margen de la ley.

Por otro lado, el comportamiento del sector minero también cobija a otros productos que se espera que amplíen la canasta exportadora nacional. Uno de ellos es el cobre. Este mineral es considerado como un bien de importancia mundial. Según la consultora Wood Mackenzie, Mt de cobre para 2028 a fin de instalar más de 650GW³ de capacidad en tierra y 130GW de capacidad en alta mar (Bnamericas, 2019). Adicionalmente, el precio internacional del cobre ha aumentado de manera exponencial. A mitad de 2020 llegó a 7 mil dólares la tonelada y, en mayo de 2021, alcanzó un valor de 10.724 dólares, superando la cifra más alta alcanzada en 2011, cuando registró 10.190 dólares la tonelada. Se espera que con la tendencia de consumo internacional, este precio mantenga su constante positiva en los próximos años.

³ Giga vatios.

Según el Servicio Geológico Colombiano, el país tiene un potencial estimado de 30 a 60 millones de toneladas de cobre para explotar. Con este panorama el gobierno nacional ha trazado tres objetivos para cumplir antes de 2030. Primero, producir más de 600 mil toneladas anuales para desplazar a México como tercer proveedor de América Latina. La segunda meta consiste en ampliar los proyectos en operación. Actualmente, la mina El Roble, ubicada en El Carmen de Atrato (Chocó) es la única que produce de cobre en el país. Para aumentar este portafolio, la ANM lanzó la primera subasta para desarrollar ocho proyectos en los departamentos de Chocó, Antioquia, Tolima, Córdoba, Cesar y Nariño. Además, el Ministerio de Minas y Energía apoyó el proyecto Quebradona con un potencial estimado de 60 mil toneladas de cobre al año, catalogado como Proyecto de Interés Nacional Estratégico (PINE). Por último, se espera dinamizar procesos de explotación en San Matías, en Córdoba, y Comita y Pantanos, en Antioquia.

La tercera meta es atraer inversión. Según el Ministerio de Minas y Energía, el país requiere inversiones por 3.500 millones de dólares para lograr las metas de producción de cobre. Además, de la canadiense AngloGold Ashanti que ya tiene el proyecto Quebradona, existen otras empresas como First Quantum que ya está vinculada a proyectos de cobre en el país, y la estatal Codelco de Chile que tiene la mirada puesta en el mineral colombiano” (Portafolio, enero 5 de 2022).

En cuanto a la producción, Colombia pasó de generar 7,6 toneladas de cobre en 2019 a 9,2 toneladas en 2021 y 11,8 toneladas en 2022, según datos de la ANM. Con este resultado, Colombia ocupó el cuadragésimo lugar a nivel mundial en producción mundial, superado por Chile (5.624 ton), Perú (2.299 ton), República Democrática del Congo (1.798 ton) y China (1.741 ton) los cuales ocuparon los primeros puestos. En cuanto a la producción en Latinoamérica ocupó el sexto puesto, superado, entre otros, por Chile (5.624 ton), Perú (2.299 ton), México (720 ton) y Brasil (554 ton).

Los temas que preocupan

Aunque los valores de crecimiento de la economía son positivos, hay alarmas que comienzan a ser cada vez más visibles. En primer lugar, los datos del DANE indican que el aumento del PIB durante el 2022 se explica en gran medida por el mayor consumo de los hogares que han salido a endeudarse mediante créditos. De acuerdo con esa entidad, el monto de préstamos aumentó en 9% entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022, mientras que la cartera vencida también creció de 48,5% a 63,7% en el mismo período. En palabras más sencillas, se está generando una burbuja con recursos que no tienen garantía de pago. Las consecuencias de esta tendencia ya se están viendo: según el Banco de la República, la restructuración de créditos de consumo en el 2022 se ubicó en 18,4% de las financiaciones otorgadas por los bancos. En diciembre de ese año rondó el 21,4% y en junio de 2021 llegó al 29,3%.

Otra de las causas del aumento del PIB son las remesas de los colombianos que viven en el exterior. Las cifras del Banco de la República señalan que estos dineros aumentaron su flujo hacia el país de 3.996 millones de dólares en 2010 a 9.611 millones de dólares en 2022. Es decir, ni la anunciada recuperación del país sustentada en los hidrocarburos y la minería se dio tal como lo había anunciado el gobierno Duque, pero tampoco están teniendo efectos en el corto plazo las primeras medidas implementadas por el presidente Petro y su equipo económico para incentivar otras áreas y líneas de producción.

Además, las cifras del gobierno entrante tampoco son claras sobre la manera en que se reemplazarán los recursos públicos que genera la minería y los hidrocarburos. En el año 2022, de acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda, el país recibió 7,7 billones por la explotación de petróleo y algo más de 84 billones en impuestos. Esto representa el 24% del presupuesto de ingresos para el 2022. A pesar del discurso del Presidente Petro, las cifras planteadas señalan que al país le queda un recorrido largo para incentivar otras áreas o sectores productivos para avanzar hacia una economía menos dependiente de los recursos naturales.

En el contexto externo, Colombia se convirtió en un importador de una gran cantidad de bienes que antes producía. Los datos son evidentes. Las cifras del Banco de la República señalan que en el 2000 el país compraba en el exterior un monto cercano a los 11 mil millones de dólares y en el 2019 este valor llegó a 52 mil millones. Con la pandemia en 2020 este valor cayó a 43 mil millones y en 2022 se ubican en 31 mil millones de dólares.

El hecho contradictorio está en el tipo de importaciones del país. En el 2000, las compras en el exterior tenían como principales rubros los vehículos que aportaron 465 millones de dólares, el hierro y el acero participaban con 271 millones de dólares, mientras que el grueso del dinero, 8.200 millones de dólares, estaban relacionados con equipos y maquinaria, bienes y textiles, entre otros. Los alimentos no representaban más de 322 millones, de acuerdo con los datos del DANE. En 2022, luego de la pandemia los cambios de aceleraron; el país gasta anualmente 594 millones de dólares en gasolina, al mismo tiempo que produce cerca de 800 mil barriles de petróleo. Además, ha bajado los rubros de maquinaria y equipos para modernizar su producción a menos de 2,541 millones de dólares e importa cerca de 6.538 millones de dólares en alimentos, ropa y bienes menores, según estadísticas de esta entidad.

Las cifras planteadas demuestran la desarticulación del aparato productivo nacional, provocada en gran parte por el énfasis extractivista que no generó los encadenamientos hacia atrás ni hacia adelante con otros sectores económicos. En estas condiciones, el gobierno nacional tiene el reto de articular a la estrategia de transición energética una política que contribuya a la diversificación del aparato productivo, con un plan de acción cumplible, por fases y con la claridad de los recursos públicos que se requieren. De lo contrario, el énfasis discursivo de contar con una economía masa sostenible corre el riesgo de quedar en los espacios de debate sin una aplicación práctica a la realidad del país.

La carga de la deuda externa que recibe el gobierno es otro elemento de preocupación. En el período 2005-2015, tiempo de mayores incentivos y resultados en materia minera y de hidrocarburos, el país triplicó el monto de los préstamos adquiridos en el exterior de 38 mil millones a 111 mil millones de dólares. En 2019, previo a la pandemia, la deuda se situó en 137 mil millones, lo que representó el 43,7% del PIB; en 2020, el país incrementó su deuda a 154 mil millones, es decir el 55,4 % del PIB y el 2022, se presentó un nuevo máximo histórico de 187 mil millones de dólares.

Este asunto es importante en la estructura presupuestal del Plan Nacional de Desarrollo. Para el caso de la transición energética, el documento señala que el país requiere en los próximos cuatro años un promedio de 2,5 billones de pesos para la meta de disminuir la dependencia de los combustibles fósiles. De ese total, se señala que 800 mil millones provendrán de recursos de cooperación internacional, convenios con otros países y 1,7 billones de pesos se deben buscar en el mercado internacional, en un contexto difícil, con altas tasas de interés en el mundo y en medio de una deuda que genera mayores sobrecostos para el presupuesto nacional. Es una meta muy difícil de cumplir y los costos serían muy altos para la sostenibilidad nacional en el mediano plazo.

Un tema adicional son las reformas tributarias. Entre 2000 y 2021 se implementaron catorce reformas tributarias. En la gran mayoría de ellas, el común denominador fue asegurar beneficios adicionales a la industria extractiva facilitando beneficios tributarios y aumentando la base gravable y la carga impositiva al ingreso medio, para disminuir la presión fiscal. Al mismo tiempo, se eludió la ampliación de los gravámenes a las grandes riquezas personales perpetuando la desigualdad tributaria.

Como en el caso de sus predecesores, el Presidente Petro llegó con la propuesta de una nueva reforma tributaria con una meta de recaudo de 50 billones de pesos, una cifra cercana a los 10 mil millones de dólares. Luego de las discusiones en el Congreso las perspectivas se redujeron a 26 billones de pesos y finalmente la ley sancionada en diciembre de 2022 apenas llegó a los 20 billones de pesos. Aunque la reforma incluye puntos importantes como la aplicación de nuevas cargas a los sectores socioeconómicos más altos, las empresas mineras y de hidrocarburos y los capitales especulativos, con una apuesta de disminuir la firma de nuevos contratos de exploración petrolera y frenar la producción de carbón, lo más probable es que a mitad de gobierno sea necesaria la discusión sobre nuevos impuestos.

Como en el escenario mundial, el gran lunar del comportamiento económico está en la inflación y la tasa de desempleo. En el primer caso, llegó a 13,1% a finales de diciembre, más de doble de la cifra presentada en 2021, cuando se ubicó en 5,4%, y con una variación lejana al 2010, de 3,1%. Por otro lado, la tasa de desempleo en el 2022 siguió su comportamiento alcista con un resultado del 13,1% en 2022, según datos del DANE, cerca de 1 punto porcentual más que en 2021. En este contexto, el país quedó en el peor de los escenarios: un crecimiento

económico que no se ha traducido en mayores puestos de trabajo y un efecto inflacionario que castiga a los sectores más vulnerables en la posibilidad de adquirir alimentos y bienes de primera necesidad.

Por último, el país se acostumbró a tener una de las monedas más devaluadas del mundo. Entre 2010 y 2019 este indicador fue cercano al 50 % pasando de una tasa promedio de 1.897 pesos a 3.282 pesos por dólar americano. En 2020, continuó esta tendencia hasta llegar a los 3.432 pesos y, a finales de año, el peso colombiano se convirtió en la que más perdió en el mundo respecto al dólar con una TRM cercana a 4 mil pesos; y en 2022, el país rozó los 5.000 pesos por cada dólar por primera vez en su historia. Si bien, el país sale beneficiado con esta tendencia por mayores recursos por la venta de bienes primarios, se vuelve más costoso producir en el país e incorporar tecnología para mejorar la competitividad. Además, aumenta la presión inflacionaria, disminuye la capacidad de generar empleo formal y profundiza el efecto reprimarizador de la economía extractiva.

Capítulo 2. Las apuestas del nuevo gobierno en debate

El presidente Gustavo Petro llegó con una apuesta de cambio para el sector extractivo. Esta apuesta ha sido planteada en varios instrumentos de normas y políticas, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo, la estrategia de transición energética y de diálogo territorial, el acuerdo de Escazú y el proceso de validación del EITI en Colombia. Todos ellos producidos en el 2022. Sin embargo, las contradicciones en el discurso del gobierno nacional, la ausencia de un plan claro para implementar estos instrumentos y la tendencia a utilizar la participación ciudadana como un mecanismo instrumental, amenazan la implementación de la agenda del proceso de transición energética en los próximos años.

El Plan Nacional de Desarrollo: entre el pragmatismo y los vacíos

En febrero de 2023, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), publicó el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo⁴ “Colombia, Potencia Mundial 2022-2026”. El documento se divide en seis componentes generales, cada uno con ideas clave y catalizadores (subcomponentes). El tema extractivo se encuentra en el cuarto componente: transformación productiva, internacionalización y acción climática, y en espacial, en los catalizadores: “transición económica para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima”; “transición energética justa, segura, confiable y eficiente”; y, “economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía”.

El documento señalado parte de una premisa central, según la cual una condición necesaria para el desarrollo del país es el ordenamiento territorial alrededor del agua. A partir de allí se definen las estrategias de la preservación de los principales ecosistemas en el país, la lucha contra el cambio climático, la transformación de la economía hacia un modelo bajo en carbono, la justicia social y la generación de condiciones de bienestar para las comunidades. Tal como lo señala las bases del Plan: “Sin la lucha contra el cambio climático, la supervivencia de la especie humana como la conocemos no será viable. La transición hacia una economía productiva limpia, justa y equitativa, con crecimiento sostenible y uso intensivo del conocimiento, llevará a que Colombia sea potencial mundial de la vida”. (DNP, 2023).

4 El Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento de planificación en Colombia. En este documento cada gobierno plantea un diagnóstico sobre el país que recibe, los énfasis, estrategias y acciones para avanzar en metas específicas por cada uno de los sectores de la gestión pública y la prospectiva en materia de lo que espera entregar y avanzar. A esto se suma la organización de un plan de inversiones para el logro de los propósitos priorizados.

Al contrario de los planteamientos de la ministra de Minas y Energía sobre la aceleración de la transición energética, el Plan habla de una estrategia ordenada, con metas de mediano plazo y basada en el análisis técnico de la demanda y la oferta de combustibles. Adicionalmente, plantea la importancia de abordar asuntos como la seguridad y la justicia energética, la incorporación de procesos locales a la dinámica de consumo de energía y la priorización de fuentes alternativas como el hidrógeno verde a través de la figura de comunidades energéticas: “Es claro que la transición energética debe ir en un proceso de forma articulada, pero todo es una línea de tiempo, y hoy los hidrocarburos siguen manteniendo altísimos niveles de consumo y de ingresos para el país.” (La República, 16 de noviembre de 2022).

Adicionalmente, la propuesta presentada por la ministra de Minas y Energía sobre la prohibición de nuevos proyectos mineros para la extracción de carbón térmico a cielo abierto clasificados como de gran escala fue excluida del Plan de Desarrollo. En el documento de Bases del Plan se señala que se respetarán los proyectos en curso y se evaluará los resultados de los contratos de exploración y explotación para la toma de decisiones que garanticen la seguridad energética del país. “Se monitorearán los resultados de los contratos de exploración y producción vigentes con el fin de realizar una evaluación y balance oferta/demanda del gas y crudo que sea necesario para la toma de decisiones en pro de garantizar la seguridad energética de corto, mediano y largo plazo” (DNP, 2023). Además, se menciona que el oro es uno de los minerales estratégicos para la transición energética, y como tal, la meta es asignar 15 áreas para exploración y explotación de este mineral entre 2022 y 2026.

La estructura de ingresos propuesta en el Plan propone un aumento en la exportación de petróleo de 100 mil barriles adicionales en los próximos cuatro años, con un valor promedio de 80 dólares por unidad y un aumento en la proyección de ingresos de 1,1 billones de pesos en el cuatrienio. En total, las inversiones planteadas en este documento suman cerca de 1.154 billones de pesos para el período 2022-2026. Por componentes, las acciones vinculadas al cambio de enfoque en la gestión del sector extractivo suman 114 billones, con una participación del 9,8% en el total del presupuesto. Esta cifra es la más baja en el Plan respecto a otras líneas como el componente de seguridad humana y justicia social que integra una proyección de 744 billones y la convergencia regional con 136 billones de pesos.

Figura 1. Inversiones Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026



Fuente: DNP. 2022

Respecto a las proyecciones, la apuesta es bajar la dependencia que tiene la economía nacional de los combustibles fósiles en proporciones realistas. Para el caso del petróleo, el documento de Bases del Plan propone que su participación en el total de las exportaciones se reduzca de 28,5% en 2022 a 23,2% en 2026. Para el caso del carbón, la disminución esperada es de 15,0% a 10,7%. Para suplir el vacío de las ventas al exterior, se plantea la posibilidad de aumentar las exportaciones no tradicionales y de servicios de 50,9% a 61,1% en el mismo período.

Tabla 1. Proyecciones composición canasta exportadora Colombia 2022-2026. En (%)

Concepto	2022	2023	2024	2025	2026
Exportaciones de bienes y servicios	100	100	100	100	100
Café	4,7	4,5	4,3	4,3	4,2
Petróleo y derivados	28,5	27,4	25,1	23,1	23,2
Carbón	15,0	13,5	12,0	11,7	10,7
Ferroníquel	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
No tradicionales	35,6	36,7	39,6	41,4	42,5
Servicios	15,3	17,0	18,2	18,6	18,6
No tradicionales + servicios	50,9	53,7	57,8	60	61,1

Fuente. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. DNP. 2023.

La propuesta de transición energética establecida en el Plan de Desarrollo reactivó la discusión en el país sobre su viabilidad en el contexto actual de la economía colombiana. Este debate se había dado en diciembre de 2022, cuando el Ministerio de Minas y Energía publicó

el informe: “Balance de contratos de hidrocarburos y recursos disponibles para la transición energética justa”. Varios son los asuntos que quedan poco claros.

Para empezar, tanto en el documento producido por el Ministerio como en las Bases del Plan se habla de la técnica de recobro mejorado para cubrir las metas de producción petrolera. Este punto es criticado por los sectores ambientales como una modalidad de “fracking suave” y una contradicción con el énfasis que el gobierno ha manifestado en materia de sostenibilidad. De hecho, Ecopetrol ha liderado cerca de 31 campos con pilotos o proyectos de este tipo de tecnologías en los últimos cinco años, principalmente en la cuenca del Magdalena Medio y el departamento del Meta con múltiples denuncias de las comunidades y las autoridades locales sobre los impactos generados en la contaminación de suelos, uso excesivo de agua, vertimiento de químicos y pequeños sismos que generan movimientos de tierra.

Otro asunto que no queda claro ambos documentos oficiales son los impactos de la suspensión en la firma de contratos para la exploración de proyectos de petróleo en los ingresos fiscales del país y en las reservas de petróleo. Las principales falencias más visibles son: sumatoria de reservas contingentes, probadas y las que se espera generar por el recobro mejorado, sin estudios y cifras actualizadas. Por ejemplo, se menciona que Colombia puede reemplazar los dividendos producidos por los hidrocarburos incentivando el turismo, la manufactura y el sector agrícola en cerca de 8 a 10 años. Sin embargo, no se muestran cifras y datos que sustenten esta afirmación.

En el campo del gas, los estudios de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petr6leos (ACIPET) señalan que en el mejor de los casos las reservas alcanzarán para el 2028 sin nuevos contratos, no sólo porque se requieren inversiones para identificar las potencialidades de campos ubicados en el caribe colombiano y el oriente del país, sino también porque los proyectos en ejecución no tienen la capacidad de aumentar su producción en los niveles planteados por el gobierno.

A las falencias del Informe se suma la salida de funcionarios del Ministerio inconformes con el contenido publicado. El caso más evidente fue el de la Viceministra de Energía, quien denunció que su nombre fue utilizado en el documento sin su consentimiento y manifestó su desacuerdo con la metodología y las cifras planteadas. Desde la bancada de oposición se aprovechó este escenario de confusión para señalar que la ministra estaba generando pánico económico y que esto traería consecuencias negativas para la llegada de cerca de 8 mil millones de dólares en inversión extranjera para el sector minero-energético.

Por otro lado, el enfoque de comunidades energéticas tampoco sale bien librado. El documento, “diálogo social para definir la hoja de ruta de la transición energética en Colombia”, publicado por el Ministerio de Minas y Energía a finales de 2022, y luego, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, definen estas comunidades como: “grupos

con características culturales, étnicas, territoriales y productivas para que los/as colombianos tomen parte en la cadena de valor de la electricidad como consumidores y generadores, a través de esquemas asociativos, cooperativos o de otra índole” (Ministerio de Minas y Energía, 2022). Adicionalmente, el gobierno nacional priorizó dos comunidades como pilotos para luego extenderlas a otros territorios: Cabo de la Vela en la Guajira y Terán en Nariño.

A pesar del impulso oficial, todavía no hay claridad sobre temas esenciales para comprender la viabilidad de las comunidades energéticas en la puesta de cambio planteada por el gobierno nacional. Falta mayor información sobre el monto de recursos públicos que se destinará para financiar estas comunidades, el rol que jugarán en las zonas no interconectadas, la verificación de los posibles impactos que pueden generar en el medio ambiente, el apoyo técnico que requieren del Ministerio y las entidades del sector minero-energético para su implementación, los esquemas de rendición de cuentas y de participación que deben cumplir o las posibilidades reales de que puedan tener un papel destacado en la generación de fuentes de energía alternativa.

Un asunto adicional que no aparece claramente en el documento se relaciona con la pequeña minería. El documento de Bases del Plan señala que “la autoridad minera podrá delimitar las áreas con alto potencial para la extracción de minerales estratégicos, para ser otorgadas mediante contratos especiales de exploración y explotación, a pequeños y medianos mineros organizados bajo figuras asociativas previstas en la ley” (DNP, 2023). A pesar de esta meta ambiciosa, quedan en el aire asuntos como la formalización de la pequeña minería, el enfoque diferencial que debe tener la MAPE, las garantías que debe dar el Estado para que estas zonas no sean copadas por grupos al margen de la ley, tal como ha sucedido en la actualidad.

La apuesta de transición energética sin una ruta clara

Los avances normativos y de política generados en el cuatrienio de Iván Duque para fomentar y facilitar la oferta, adjudicación y ejecución de proyectos de energías renovables se vieron opacados por la recurrente intención de afianzar el sector extractivo como motor de desarrollo y reactivación económica post pandemia a largo plazo, a pesar del llamado global a reducir el uso de combustibles fósiles a nivel mundial.

Las críticas al doble discurso del ex presidente y su transición cosmética no se hicieron esperar por parte de la sociedad civil, ni de sus detractores políticos. Durante la campaña presidencial de 2022 los debates y propuestas en torno a la extracción de minerales y de hidrocarburos tuvieron relevancia desde la perspectiva de sostenibilidad macroeconómica, el compromiso con el cambio climático y las apuestas para una transición energética justa. El entonces candidato a la presidencia, Gustavo Petro, fue el más enfático en la propuesta de descarbonizar la economía colombiana y en impulsar decididamente el proceso de transición en el país para contribuir a la mitigación de GEI y combatir el cambio climático desde una

óptica retórica de la defensa y la garantía de la sostenibilidad de la vida en el país y en el planeta.

Una vez iniciado el mandato del nuevo gobierno, la transición energética se ha convertido en uno de los asuntos que más ha ocupado la agenda del gobierno. Sin embargo, lejos de resolverse el debate sobre la urgencia y la conveniencia de impulsar este proceso en Colombia, se han posicionado con mayor fortaleza las críticas a las apuestas expresadas por el ministerio de Minas y Energía. Tales críticas se desprenden de algunas preocupaciones legítimas sobre la sostenibilidad macroeconómica del país en un contexto económico global adverso, la seguridad energética y la urgencia de que Colombia sea un referente en transición, a pesar de no ser representativo en la emisión de GEI en el mundo.

El gobierno Petro ha estimado que la transición energética puede costar USD \$8.000 millones de dólares en los primeros ocho años, para lo que es necesario fortalecer las alianzas público privadas. El ministerio de Minas contempla el acceso a “\$70 millones de dólares de los fondos de inversión climática y US \$230 millones de dólares de crédito público y privado” (Ministerio de Minas y Energía, 2023) para movilizar proyectos de transición energética en cuatro grandes áreas: “i) la electrificación de los sistemas de transporte con la instalación de estaciones de carga para buses y carros eléctricos, la renovación de camiones y busetas y la compra de trenes y tranvías; ii) la consolidación de las “comunidades energéticas” para que aproximadamente 278 mil familias puedan producir energía y venderla a las operadoras centrales; iii) el apoyo a nuevas tecnologías como las eólicas costa afuera y los pilotos de hidrógeno verde; iv) el apoyo a planes que permitan el almacenamiento de energía y la masificación de contadores inteligentes”. (Infobae, 2022) Sin embargo, otros actores aluden a la necesidad de identificar otras fuentes de financiamiento, de las cuales se puede incorporar los recursos y divisas generadas por la exportación de combustibles fósiles, especialmente en periodos de precios altos.

En este sentido, el aumento de precios generado por los factores geopolíticos analizados en el capítulo anterior plantea una ironía para Colombia y el nuevo gobierno. Sus apuestas de diversificación de la matriz exportadora y energética para reducir la dependencia económica en el sector extractivo requieren, en el actual contexto, continuar el modelo extractivo en el corto plazo para superar la crisis, lidiar con la posible recesión del 2023, financiar programas sociales y parte del proceso de transición energética. Adicionalmente, los recientes descubrimientos en los pozos Uchuva-1 y Gorgon-2⁵ en bloques off shore representan una oportunidad para aumentar las reservas de gas y mantener la autosuficiencia, aunque esto va en contravía de la intención de campaña de detener este tipo de proyectos. Ahora el gobierno se enfrentará al reto de facilitar o no la exploración de otros pozos en esas cuencas

5 Estiman, inicialmente, que pueden tener mayores reservas que los campos de Cusiana y Cupiagua en el departamento de Casanare. Aun no está probado el volumen de sus reservas.

para la autosuficiencia, la exportación y la generación de fertilizantes nitrogenados (Saenz, 2022) por los que ha sufrido con el conflicto entre Rusia y Ucrania.

Aunque estas medidas son producto de la dependencia económica en las últimas décadas, no debe implicar la reducción de esfuerzos para fomentar las fuentes renovables y desestimular de forma progresiva y realista el uso de combustibles fósiles, generando las condiciones energéticas y económicas que puedan sustituir estas fuentes y los ingresos que generan para el país. Se estima que, en el mediano y largo plazo, el contexto internacional será menos propicio para la exportación de combustibles fósiles por una posible baja de precios en el mercado internacional y, en consecuencia, las condiciones para acelerar la descarbonización de la economía y la transición energética serán más favorables.

Se plantea un posible escenario de transición más lenta por necesidad. Si bien las intenciones iniciales del gobierno entrante eran diferentes a las del gobierno saliente en materia de transición energética, los factores de contexto dan un golpe de realidad sobre las oportunidades de su implementación en el corto y mediano plazo. El gobierno debe reajustar sus propuestas de gobierno para el sector minero energético, de manera que no se motive una crisis socio- económica que ponga en riesgo la estabilidad política del país, sin ceder en asuntos sensibles como la prohibición del fracking.

Los esfuerzos para apalancar una estrategia de diversificación productiva deben mantenerse y fortalecerse, de manera que el proceso de transición no genere afectaciones considerables en la matriz de ingresos del país y de las regiones productoras y altamente dependientes en la extracción de hidrocarburos y de minerales como el carbón. Como en el ámbito nacional, en el territorial deberá realizarse de manera progresiva para evitar efectos negativos. En este caso, la Asociación Colombiana de Petróleos -ACP- (2022) coincide en la necesidad de hacer una “transición responsable” a partir de una transformación productiva que diversifique las exportaciones, y una transformación fiscal que favorezca la sustitución eventual de recursos que son suministrados por la exportación de petróleo y gas, aunque sin llegar a abandonarlos. Para la ACP, es posible avanzar en una transición integral, explorando otras fuentes de energía mientras se fortalece la industria de petróleo y gas, cómo ha sucedido en otros países productores.

Será relevante tener en cuenta que el conflicto entre Rusia y Ucrania, la inflación y la recesión global serán una coyuntura temporal, y que las exigencias climáticas de reducción de GEI a través de la transición energética se posicionarán de nuevo en la agenda internacional. En Europa se percibe que el conflicto debe ser visto como un nuevo impulso para las energías renovables, incluso, de energías libres de carbono como la nuclear. Para sortear las adversidades del contexto actual, exploran alternativas para obtener gas y petróleo mientras se logra consolidar la transición durante los años que tome. (Sol L, 2022)

Frente a estos elementos, el gobierno actual ha planteado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND) cinco componentes para apalancar la transición energética. Tres de ellos dan una breve muestra de las apuestas productivas, financieras y de autosuficiencia que se están considerando en el marco de estos retos. El primer componente reafirma la meta de alcanzar la carbono neutralidad de la economía descarbonización de los sistemas productivos para reducir las emisiones de GEI y aumentando la productividad nacional.

El segundo espera acelerar la transición basada en el respeto a la naturaleza, la justicia social y la seguridad, confiabilidad y eficiencia energética actualizando la Política de Transición Energética, propiciando una mayor integración de la energía renovable en la matriz energética. El tercer componente menciona el deseo de un desarrollo económico basado en la eficiencia energética, el uso de fuentes renovables y la exploración de minerales estratégicos para la transición teniendo como base un proceso de diversificación productiva.

En estas apuestas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo se destaca la relevancia otorgada a la diversificación y transformación productiva de los territorios que han tenido actividad extractiva intensiva. Para este caso, se propone la figura de los distritos mineros especiales para la diversificación productiva, considerados como: “instrumentos de planificación socioambiental, gestión y articulación institucional que buscan promover la asociatividad entre mineros y mineras de pequeña escala, así como la industrialización a partir de minerales estratégicos, el desarrollo de nuevas alternativas productivas, la reconversión laboral, la solución concertada de los conflictos y la generación de condiciones para la soberanía alimentaria de las poblaciones”. (DNP, 2023).

Aunque es un avance en la manera de pensar los distritos mineros, más allá de una función productiva limitada a la producción minera, y por esta vía, reducir la dependencia en los combustibles fósiles, habrá que esperar cuál será la ruta y estrategia específica para ejecutarla, el papel que tendrán las autoridades locales y las comunidades en la discusión sobre la reconversión de los distritos que ya existen en el país o la definición de otras zonas del país para implementar esta figura. Igualmente, no es clara su financiación y su integración con otros instrumentos de planificación que existen en el nivel local.

Otro tema relevante es que, frente a los proyectos extractivos necesarios para la transición energética y para la sostenibilidad financiera del país en la coyuntura actual, ganan relevancia las propuestas relacionadas con las garantías para la participación ciudadana en las decisiones sobre estos proyectos. Asimismo, es preciso considerar estas garantías para los proyectos de energías renovables, donde se están replicando conflictividades socioambientales similares a las de los proyectos mineros, petroleros y de las hidroeléctricas.

El reto es grande. En Colombia, la actividad extractiva es una de las que más ha generado conflictividad social en la última década. La expansión del modelo extractivista en el país ha

generado grandes tensiones entre niveles de gobierno, sectores de la economía y actores sociales y políticos, lo que ha jugado generalmente a favor de las grandes empresas (Martínez, Puertas y Velásquez, 2022).

La exclusión de otros actores en el debate y las asimetrías de poder para intervenir en las decisiones han sido propiciadas por el Estado, el cual ha desempeñado un rol de promotor más que de regulador de la actividad extractiva. La alta conflictividad es una consecuencia de la imposibilidad de que todos los actores sean sujetos activos de la toma de decisiones sobre el sector. Un problema de gobernanza (Martínez, Puertas y Velásquez, 2022).

El sector extractivo se ha caracterizado por tener un sistema jerárquico de toma de decisiones en cabeza del gobierno central, y estas dinámicas no deben replicarse en los procesos de energías renovables. Por tanto, en coherencia con las apuestas de inclusión y participación del actual presidente, surge la tarea de reformar la manera en la que se ha gestionado el sector y romper los esquemas verticales e impositivos de decisión.

La transición energética requiere reconocer el valor e importancia de la participación de todos los actores interesados y, en consecuencia, el logro de mayores simetrías en la apropiación y uso de los recursos para la toma de decisiones. Esta es una condición necesaria para desconcentrar el poder de las entidades nacionales del Estado y de las empresas para lograr acuerdos incluyentes y contribuir a la reducción de conflictos socio ambientales en las regiones del país. Una transición energética justa y un sector minero y de hidrocarburos más incluyente durante los años que sea necesario para la sostenibilidad financiera del país en el camino de cambio productivo y energético.

Estas condiciones contribuirían a un modelo de gobernanza en el que la interacción entre los actores interesados no sea asimétrica. Los espacios actuales de diálogo e interacción, como las Audiencias Públicas Ambientales, tienen un carácter netamente informativo y no son vinculantes, impidiendo que la ciudadanía pueda participar en las decisiones del sector. Además, las instituciones no suministran información suficiente, adecuada, oportuna, pertinente y confiable para que las personas puedan intervenir de manera informada. La transparencia en el sector es precaria; y, como señaló Transparencia por Colombia, los riesgos de corrupción son más frecuentes en procesos de licenciamiento ambiental y manejo de regalías (Martínez, Puertas y s 2022).

Un hecho destacado que puede contribuir a superar este reto es la apuesta del Plan Nacional de Desarrollo por la vida digna como uno de los enfoques transversales de “todas las decisiones de política pública, de tal manera que los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos, que se supere el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y se acabe con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza”

(DNP; 2023). Algo que puede contribuir a la materialización de este principio es el Acuerdo de Escazú⁶, teniendo en cuenta que señala disposiciones específicas para garantizar el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía interesada; la participación ciudadana en las decisiones ambientales; el acceso a la justicia en asuntos ambientales y la protección de los defensores ambientales, los pueblos étnicos, guarda parques y otros actores involucrados en el amparo de los ecosistemas.

En ese sentido, es importante que se cumplan los plazos planteados por la Ministra de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Susana Muhammad, quien afirmó que la implementación de acuerdo se realizará a través de cinco acciones que comprenden: i) una política para el manejo de la información pública sobre ambiente; ii) estrategias de acompañamiento a las y los defensores ambientales; iii) el apoyo a la creación y el fortalecimiento de veedurías ciudadanas relacionadas con el ambiente; iv) un sistema de información sobre conflictividad socioambiental para su identificación y tratamiento; y, v) un plan de adecuación institucional para incorporar el Acuerdo en las decisiones sobre el cuidado de la naturaleza. Estas apuestas deben llevar al gobierno a favorecer esquemas de transparencia, inclusión y justicia en el sector minero energético y sus diferentes operaciones (minería, hidrocarburos, energías renovables, etc.).

Un esquema de diálogo “vinculante”

Desde los primeros momentos de su gobierno, el presidente Petro planteó la idea de invitar a los sectores interesados a realizar propuestas a nivel local, regional y nacional, con el fin de “concertar el contenido de la transición energética justa y el crecimiento verde con justicia ambiental, desde la visión y necesidades de las comunidades” (DNP; 2022). Dos instrumentos llegaron en el segundo semestre de 2022 para profundizar esta idea: los diálogos regionales vinculantes, organizados por el DNP, y el documento de diálogo social para definir la hoja de ruta de la transición energética justa en Colombia, publicado por el Ministerio de Minas y Energía.

El primero de ellos implicó convocatorias masivas a la ciudadanía para que expresarán su visión de territorio y sus propuestas para ser incluidas en el componente regional del Plan Nacional de Desarrollo; de ahí, el término vinculante. En total, se desarrollaron 51 espacios de este tipo en el país con una participación estimada por del gobierno nacional de 250 mil personas y cerca de 87 mil propuestas entregadas. De ellas, el 32% tienen relación con el sector minero-energético.

Las fallas en estos espacios fueron evidentes. En primer lugar, terminaron generando una variedad de propuestas sin justificación y en muchos casos sin viabilidad económica, jurídica

⁶ Este acuerdo ya fue ratificado en el Congreso y se encuentra a la espera del concepto de constitucionalidad.

o de gestión. Además, si bien queda la fotografía de un gobierno en las regiones, conversando y concertando sus apuestas con las comunidades, en realidad los diálogos carecieron de contenido y de las garantías básicas para la participación de las comunidades.

Sobre este asunto, organizaciones como Dejusticia y la Fundación Ideas para la Paz (FIP), han publicado documentos de Balance sobre los Diálogos Regionales Vinculantes, señalando que si bien, “son mecanismos válidos para potenciar la participación y las iniciativas de la ciudadanía” (FIP, 2023), están lejos de promover un proceso genuino de participación: no contaron con una sistematización rigurosa de la información recogida, un número significativo de personas que tuvieron que trasladarse con mucho esfuerzo desde sitios de difícil acceso no fueron escuchadas ni lograron acceder a los sitios definidos para el diálogo, tampoco existe una posterior presentación de los hallazgos en cada una de las regiones” (Dejusticia, 2023). En otros casos como en la Subregión del Carmen de Bolívar, “no se tuvo en cuenta el enfoque étnico, ni el perfil del campesinado, por lo que a última hora debieron abrirles lugar para el debate diferenciado” (Dejusticia; 2022); este es un asunto que llama la atención en un gobierno que tiene como una de sus banderas la protección de los derechos de las comunidades étnicas.

Igualmente, no se contempló ningún espacio para la priorización de las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, reduciendo una parte importante de los espacios a la socialización; tampoco se estableció la ruta para priorizar las propuestas generadas en los espacios regionales o la estrategia para definir su inclusión o no en el Plan. Estas falencias generan incertidumbre la ciudadanía, desgastan los procesos organizativos y establecen un mal precedente sobre el enfoque del diálogo que quiere el gobierno nacional.

Conjuntamente, el carácter vinculante queda en entredicho desde el inicio. Aunque el gobierno nacional definió varias rutas para que las personas que asistieron a los diálogos presentaran sus propuestas, incluyendo una herramienta virtual creada para acompañar este proceso y el DNP elaboró un documento denominado: “Balance Diálogos Regionales Vinculantes” (DNP, 2023), para la Subregión de la Alta Guajira, los datos indican que se identificaron 467 acciones transformadoras, 36% de gestión y 64% de inversión y no se da cuenta sobre el número de iniciativas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La misma situación ocurre con el documento Bases del Plan, publicado a comienzos del 2023. Aquí para el caso del ordenamiento territorial se afirma que se recibieron 5.830 propuestas en los 51 espacios realizados en el país, sin una mención sobre el nivel de incidencia de las transformaciones tenidas en cuenta.

En cuanto a los diálogos sociales para definir los lineamientos de la transición energética incorporando perspectivas étnicas, territoriales y de género, el gobierno se propuso la meta de implementarlos durante el 2023. Sin embargo, el cronograma ha sufrido retrasos con los cambios en los equipos del Ministerio de Minas y Energía. Ahora, el objetivo es que culminen a

finales de este año. El documento plantea cuatro objetivos específicos: i) generar información técnica, económica, ambiental y social relacionada con el sistema energético nacional y las cadenas de valor asociadas; ii) incorporar lineamientos étnicos, territoriales y de género de manera diferenciada por regiones; iii) establecer los lineamientos y los mecanismos requeridos desde el sector energético para cumplir los compromisos internacionales del país en la reducción de GEI; iv) proponer políticas públicas, regulaciones y proyectos estratégicos requeridos para implementar la transición en Colombia.

Para construir la Hoja de Ruta el Ministerio formula un plan de trabajo compuesto por tres fases de diseño y una fase de implementación. La primera fase plantea la planeación y la preparación del proceso, la definición de los mecanismos de participación, la interacción con grupos de interés y expertos en el tema y la forma de recoger la información. La segunda fase se enfocará en la creación de la visión, metas deseadas y los plazos para cumplirlas. La tercera fase definirá el diseño de la hoja de ruta.

La voluntad política para vincular a la ciudadanía de diferentes regiones del país en el proceso de formulación de la ruta que guiará un proceso tan complejo como la transición energética, en términos sociales, políticos y económicos, es una innovación valiosa. Asimismo, es un enfoque de planeación y abordaje de la transición diferente al que usualmente se ha utilizado en el resto del mundo, donde han primado los criterios de mercado, y de compra y venta de tecnología para la generación de energía.

Aunque se plantean diferentes espacios para involucrar a la ciudadanía, entra en cuestión la manera como se facilitará la participación ciudadana, ya que no es claro cómo se dinamizarán estos espacios y se coordinará metodológicamente los encuentros para integrar la percepción y las necesidades de diferentes actores regionales en la hoja de ruta de la transición en un plazo tan corto en el que se quiere desarrollar esta apuesta nacional.

Tomando en cuenta la cuestionada experiencia de los diálogos regionales vinculantes para la formulación del PND, se teme que la dinámica de interlocución y participación de la ciudadanía con los responsables del proceso pueda llegar a replicar las malas prácticas y los errores que han caracterizado dichos encuentros. No sería conveniente favorecer espacios en los que las discusiones y el acopio de propuestas para la transición sea un ejercicio simbólico sin un grado de incidencia relevante. Debe ser una oportunidad para atender diferentes sugerencias que pueden contribuir a evitar y tramitar conflictividades e inconformidades relacionadas con los proyectos de energías renovables, entre otras cuestiones que se le asocian, especialmente en los territorios étnicos. Se hace necesario disponer de metodologías lúdicas, incluyentes y favorables para la discusión de elementos cruciales y problemáticos de la transición, con el fin de recabar insumos que favorezcan una hoja de ruta acorde con las necesidades ciudadanas y los objetivos gubernamentales.

Por otro lado, se advierte que las fases poseen un enfoque étnico y regional prioritario dejando de lado la inclusión de las poblaciones urbanas. Es relevante incorporar a las principales ciudades en este ejercicio participativo, ya que los centros urbanos son los que mayor porcentaje de energía consumen. En estos territorios también sería necesario vincular a la ciudadanía para generar pedagogía al respecto y discutir sobre la responsabilidad y el rol de las grandes urbes en la transición desde el punto de vista de la movilidad, el transporte, la economía circular, las edificaciones y el hábitat verde. Estos elementos toman relevancia al revisar las Bases del PND, ya que integran uno de los componentes que menciona el gobierno para generar territorios resilientes en el proceso de transición. Las comunidades urbanas deben ser parte fundamental de esta hoja de ruta.

El gobierno tiene el reto de mostrar resultados con los diálogos, evitando que los aportes recopilados en esos espacios queden relegados en un documento, si es que efectivamente se logran acopiar, sistematizar e incorporar satisfactoriamente. Se necesitará un gran esfuerzo institucional por visibilizar y generar pedagogía sobre la importancia del proceso de transición en Colombia, así como para fomentar la participación ciudadanía en los diálogos sociales. Este puede ser un paso inicial para replantear el esquema de gobernanza del sector y para considerar, discutir y concertar los mecanismos que lo pondrían en marcha, atendiendo la directriz establecida en las bases del PND para la transición energética justa.

La validación EITI, demoras e incertidumbre

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por su sigla en inglés) es una norma internacional que busca promover la transparencia en los pagos y los ingresos de la industria extractiva, buscando mitigar el bajo rendimiento económico, la corrupción y los conflictos que se pueden presentar en países dependientes del petróleo y de los recursos minerales.

En los países participantes en la EITI, se exige que las empresas y los gobiernos publiquen información relacionada con la cadena de valor del sector extractivo: rentas pagadas al Estado por los operadores privados que operan proyectos de minería e hidrocarburos, los contratos firmados para este tipo de actividades, beneficiarios reales, datos sobre la contribución de los ingresos generados por el sector en el bienestar de la población y variables ambientales. Esas cifras son conciliadas posteriormente por un administrador independiente y analizado también por una coalición entre los gobiernos, organismos de la sociedad civil y compañías privadas. Actualmente son 57 los países que han suscrito la iniciativa. De este total, siete se ubican en América Latina.

El Consejo Internacional de la EITI que supervisa la iniciativa está integrado por representantes de empresas extractivas, inversionistas y gobiernos de los países que implementan y apoyan la EITI, y por grupos de la sociedad civil locales e internacionales. El Secretariado Internacional

de EITI con sede en Oslo, Noruega, es el encargado de convertir en acciones las decisiones políticas del Consejo Internacional y de coordinar los esfuerzos a nivel mundial para apoyar la implementación del estándar.

Colombia hace parte oficialmente de la iniciativa a partir del 2014. Hasta el 2022, el país ha formulado dos planes de acción para implementar el EITI, el primero venció en 2017 y el segundo se encuentra vigente a 2023. Este Plan cuenta con cuatro ejes: articulación conceptual, metodológica y tecnológica de los integrantes del EITI, mejora continua de la capacidad y proyección de la iniciativa, vinculación del escenario territorial y generación de información permanente.

El EITI funciona con una típica estructura de gobernanza en donde los tres actores involucrados –estados, empresas y sociedad civil– se sientan en una misma mesa para vigilar que se cumpla con la divulgación de la información exigida por el estándar global.

“El Estándar ha evolucionado en la década de existencia de la iniciativa, exigiendo información fiscal desagregada por subsectores y contratos, en cada momento de la cadena de valor de la actividad extractiva. Si bien el estándar es global, los principios exhortan a los grupos multiparte de cada país a adaptar el estándar de acuerdo con las necesidades del contexto nacional en el tema extractivo y a innovar en el tipo de información y de reporte de la información. En Colombia, las necesidades de información están ligadas a las decisiones de política pública sobre extraer o no extraer, a la participación adecuada y efectiva de la sociedad en las decisiones sobre los recursos naturales y a los impactos sociales y ambientales de las industrias extractivas” (Garay, 2014), (ICEFI, 2013).

La máxima instancia de decisión en el país es el Comité Tripartita Nacional (CTN), conformado por representantes del gobierno nacional, de las empresas y la sociedad civil. Finalmente, se encuentra la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. Integrada por más de 30 organizaciones, incluyendo varias que tienen presencia en el escenario local, cuyo objetivo es fortalecer un movimiento ciudadano que contribuya al fortalecimiento del EITI en Colombia.

Previamente, en 2018, el país se sometió a un proceso de validación. (EITI, 2018) Este es un procedimiento definido por el Comité Internacional del EITI para establecer el cumplimiento de las disposiciones establecidas esta iniciativa, teniendo como referentes tres componentes: participación, transparencia y resultados e impactos. Si el resultado se ubica en cumplimiento parcial o no cumplimiento, Colombia puede ser suspendido o expulsado.

En 2022, se inició un nuevo proceso de validación, lo que coincidió con el cierre del gobierno Duque y el inicio de la administración de Gustavo Petro. Contrario a lo que se espera de

un presidente que le apuesta al diálogo vinculante, los primeros meses de mandato han generado varias barreras para la acción del EITI, de manera general, y para el proceso de validación, como elemento coyuntural. En primer lugar, no es clara la posición de las entidades del gobierno que manejan los temas minero-energéticos sobre esta iniciativa. Sin embargo, algunas acciones dan a entender que no tiene un interés alto en fortalecerla y trabajar en ella. La más significativa es que hasta comienzos de 2023 fueron nombrados los funcionarios del Ministerio de Minas y Energía que lideran el CTN. Además, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y en el articulado del Plan aprobado por el Congreso no se menciona el EITI como una iniciativa importante para los próximos cuatro años.

Por el lado de la ciudadanía, la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias extractivas elaboró un documento sobre seis temas prioritarios para el proceso de validación, de acuerdo con experiencias de diferentes organizaciones de sociedad civil a nivel nacional. Varias de estas recomendaciones estuvieron relacionadas con temas como: desagregación de datos, articulación institucional, mejora de mecanismos de gobernanza del CTN, utilización de lenguaje claro, implementación de un enfoque diferencial, desarrollo de estrategias de formación e incidencia, adecuación a las demandas de información de la ciudadanía, importancia de un contexto socioambiental y, especialmente, la inclusión de temas prioritarios para la sociedad civil en la elaboración del siguiente Plan de Acción Nacional (PAN). (Transparencia por Colombia , 2022)

Para el mes de marzo de 2023, luego de varios meses de espera, el Secretariado Internacional del EITI entregó al país el informe preliminar de validación para la retroalimentación del CTN. Las organizaciones sociales, al igual que las empresas y el gobierno nacional, reunidos en este espacio, realizaron los comentarios respectivos y luego, se envió una comunicación conjunta al Secretariado para ser tenida en cuenta durante la elaboración del informe final de validación.

Las observaciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil al informe preliminar de validación se relacionan con cuatro asuntos. En primer lugar, el documento desconoce los análisis sobre el espacio cívico en el país producidos en los últimos años,⁷ (Transparencia por Colombia , 2022) cuyos resultados confirman las barreras para la participación ciudadana en las discusiones sobre la transparencia del sector extractivo, la situación de violencia que enfrentan los líderes y lideresas que realizan procesos de veeduría y control social en los

7 Por ejemplo, para el segundo semestre de 2022, Publish What You Pay, en coordinación con la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas produjo un documento denominado: “Análisis del espacio cívico en Colombia en el marco del proceso de validación EITI”. Para mayor información sobre este documento consultar el siguiente link: <https://mesatransparenciaextractivas.org/wp-content/uploads/2022/10/Informe-Espacio-civico-Validacion-Colombia.pdf>

temas ambientales; y, la debilidad de los sistemas de información relacionados con la gestión de los recursos naturales no renovables en Colombia.

En segundo lugar, tampoco se incluyó un análisis consecuente con la realidad que vive el país, caracterizado por un modelo de gestión del sector extractivo excluyente, poco favorable para el debate y el diálogo público y con un manejo horizontal que ha contribuido al aumento de las tensiones sociales. No en vano, organizaciones como el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) han registrado un total de 826 eventos de movilización relacionados con la exploración y/o explotación de recursos del subsuelo entre 2002 y 2019, con un promedio de 46 eventos por año.

En tercer lugar, aunque se han dado algunos avances normativos en algunos campos del sector minero-energético como la reforma a las regalías de 2020 que, plantea espacios de participación de las comunidades en la priorización de las inversiones realizadas con estos recursos en los territorios; no es suficiente para generar confianza entre el gobierno y las comunidades o generar resultados en materia de bienestar para la población. Ello, desconoce que la norma por sí sola no genera resultados si no se cuenta con una acción articulada del Estado y la ciudadanía para mejorar los procesos de gestión pública, disminuir los espacios y las oportunidades de corrupción en la asignación y el manejo de los recursos públicos y mejorar la eficacia de las medidas impulsadas por las entidades que tienen la responsabilidad de dirigir la política minero-energética en Colombia.

En cuarto lugar, el informe deja de lado el análisis sobre el diálogo asimétrico que se ha dado en el CTN. En los últimos años ha predominado la alianza entre las empresas del sector extractivo y el gobierno nacional, dejando en inferioridad de condiciones a las organizaciones de la sociedad civil. Esta tendencia genera consecuencias negativas para la gobernanza del EITI como la no existencia de un plan consensuado de trabajo, inconsistencias en los mecanismos de seguimiento conjunto a los avances del estándar en Colombia, el esquema de concesos sobre los reportes elaborados y la fractura del diálogo sustantivo.

En mayo, llegó al país el informe de validación final del EITI 2022. El resultado de la validación muestra un resultado moderado, con una calificación de 83 puntos sobre el máximo de 100, tal como se muestra en la siguiente tabla. Para el 24 de mayo, se tenía previsto la reunión del Secretariado Internacional, allí, se esperaba que se adoptara una decisión final sobre la validación, sin embargo, esta discusión se aplazó nuevamente a junio de 2023.

Tabla 2. Resultados cuadro de mando de la validación EITI 2022

Componentes	Progreso	Puntaje
Resultados e impacto	Alto	88,5/100
Participación de los interesados	Moderado	82,5/100
Transparencia	Moderado	78,5/100
Puntaje general	Moderado	83/100

Fuente: Secretaría Internacional del EITI. Informe de Validación 2022. Mayo de 2023.

A la espera de los resultados de la validación, lo cierto es que el EITi en Colombia tiene varios retos por delante. Por un lado, es importante que se difunda el documento final que sale de este proceso, pero también las recomendaciones que han realizado las organizaciones reunidas en el CTN y la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. Esta sigue siendo una deuda pendiente con la ciudadanía, pues, todavía existe una concepción reducida en los territorios sobre el EITI, su razón de ser y su papel como medio para que el país pueda avanzar en una apuesta de transparencia en el sector extractivo.

Por otro lado, el EITI debe articularse a nivel nacional con los estándares legales de información pública y con otras iniciativas de participación más amplias como el Acuerdo de Escazú para ganar relevancia y utilidad. Esto no se ha logrado en Colombia; por el contrario, a pesar de que existe en el país la Secretaría de Transparencia, como entidad del ejecutivo, que tiene como una de sus funciones articular los esfuerzos del gobierno y la ciudadanía para mejorar el acceso público a la información, la mayoría de iniciativas de transparencia caminan por su lado, no cuentan con planes de acción que incluyan la participación efectiva de la sociedad y tienen baja capacidad de impulsar políticas multisectoriales.

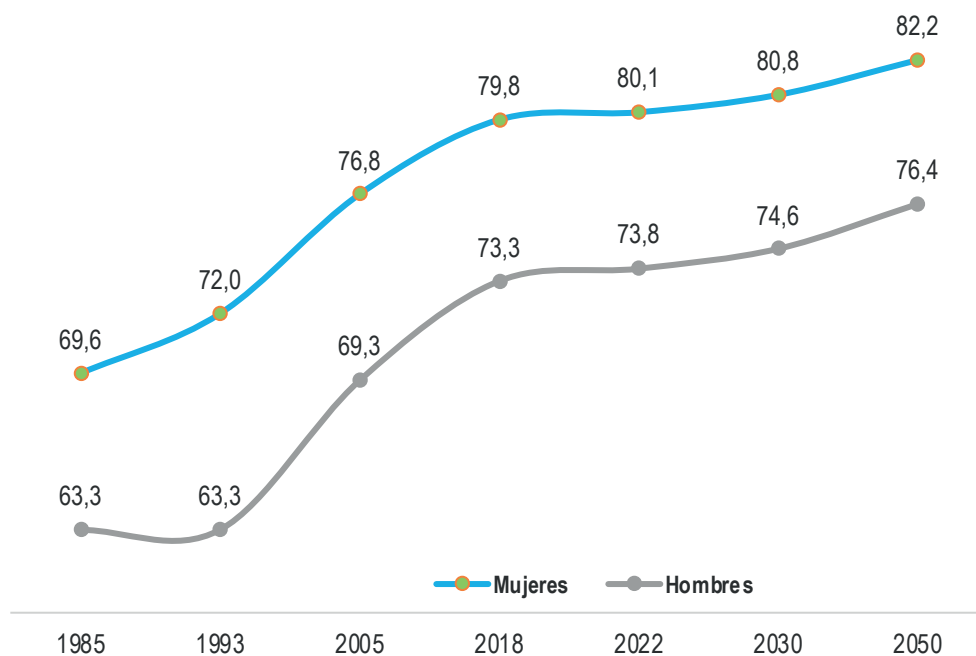
Por último, la validación del EITi es una oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil visibilicen la necesidad de mejorar el espacio cívico en el país, afectado por múltiples barreras y hechos de violencia contra los liderazgos sociales. Aunque el estándar no incluye este tema, si hace parte del contexto que determina las posibilidades de mejorar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales. En este camino, la discusión pública sobre las recomendaciones de la sociedad civil debería ser el punto de partida para promover acciones conjuntas con el gobierno nacional y el sector privado reunido en el CTN para reducir las brechas de información, ampliar el escenario de oportunidad para espacios como la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas, como interlocutor en las decisiones sobre el proceso de transición energética, y disminuir las asimetrías para un diálogo inclusivo sobre el papel del sector minero-energético en el desarrollo del país.

Capítulo 3. El enfoque de género y discapacidad. Un asunto olvidado en el debate sobre el sector extractivo

Las cifras del DANE indican que en 2023 Colombia tiene una población total de 52.156.254 personas. De esta cifra, el 52% son mujeres. En otras palabras, por cada 100 mujeres hay 96 hombres. El 78% de las mujeres vive en áreas urbanas.

Durante los últimos años Colombia ha experimentado avances en materia de reconocimiento de los derechos diferenciales, así como en la disminución de las brechas de género en diversos ámbitos económicos y sociales. Actualmente, las mujeres presentan una mayor esperanza de vida, tasas más bajas de analfabetismo, acceso paritario a la educación y aumento del PIB per cápita. En cuanto a la población con discapacidad, se registran algunos avances en su vinculación laboral y en su participación en el debate público sobre la política social y los programas de atención implementados por parte del Estado.

Gráfica 9. Evolución de la esperanza de vida al nacer por sexo Colombia. 1985-2050



Fuente. DANE. Brechas de género en Colombia. 2022

Sin embargo, estos avances no han sido uniformes. Existen barreras que enfrentan las mujeres y la población con discapacidad para ejercer sus derechos como ciudadanos, mejorar sus ingresos económicos y contar con oportunidades equitativas de desarrollo. Además, está la situación de violencia, expresada en datos como la tasa de feminicidios, que ubica a Colombia como uno de los países con mayores casos de feminicidio en América Latina con 231 hechos registrados en 2021, cifra tan sólo superada por Argentina (231 casos), Honduras (234 casos), México (1.015 casos) y Brasil (1.900 casos), de acuerdo con datos de la CEPAL. Por último, se encuentran las 89.648 denuncias recibidas por el sistema judicial y las autoridades públicas durante el 2022, relacionadas con hechos de abandono, maltrato laboral y social, exclusión y agresión sexual contra personas con discapacidad, según cifras de la Defensoría del Pueblo.

Uno de los sectores en los que más barreras existen para las mujeres y la población con discapacidad es la actividad extractiva. Persisten barreras de información, de reconocimiento y de diálogo para reconocer los derechos que tienen ambos grupos sociales, a pesar de ser catalogados por estudios y análisis de entidades académicas, organizaciones y entidades organismos multilaterales de derechos humanos como los sectores poblaciones que reciben la mayor carga negativa de contextos determinados por la minería y los hidrocarburos en materia de pobreza, violencia y agotamiento de los ecosistemas estratégicos, la desigualdad en la oferta de empleos, remuneraciones inequitativas, falta de acceso a protección social y dificultades para participar en las decisiones sobre el territorio que habitan.

Como un aporte al debate sobre la importancia de reconocer los efectos de la minería y los hidrocarburos en las mujeres y la población con discapacidad, a continuación, se presenta un análisis sobre el tema en términos productivos: mercado laboral (empleo directo e indirecto), las diferencias salariales y de condiciones de trabajo; los impactos diferenciados en ingresos, salud, labores de cuidado, trabajo doméstico, y, en general, vulneración de derechos; el debate sobre la transición energética y las brechas en las oportunidades de participación en las decisiones sobre la gestión de los recursos naturales no renovables.

Este trabajo, además, busca identificar vacíos en información y conocimiento que pueden ser de interés para organizaciones, universidades y entidades públicas que abordan los derechos de las mujeres y la población con discapacidad en general, y de los actores vinculados al sector extractivo para identificar medidas o acciones que contribuyan a disminuir los impactos diferenciales generados por la minería y los hidrocarburos en ambos grupos poblacionales.

La relación de las mujeres y la población con discapacidad y el sector extractivo

Tradicionalmente, el sector extractivo ha sido dominado por los hombres, sin embargo, en los últimos años las mujeres han aumentado su participación en este sector. A pesar de ello, las condiciones laborales y de ingresos que afrontan las mujeres son diferentes en las

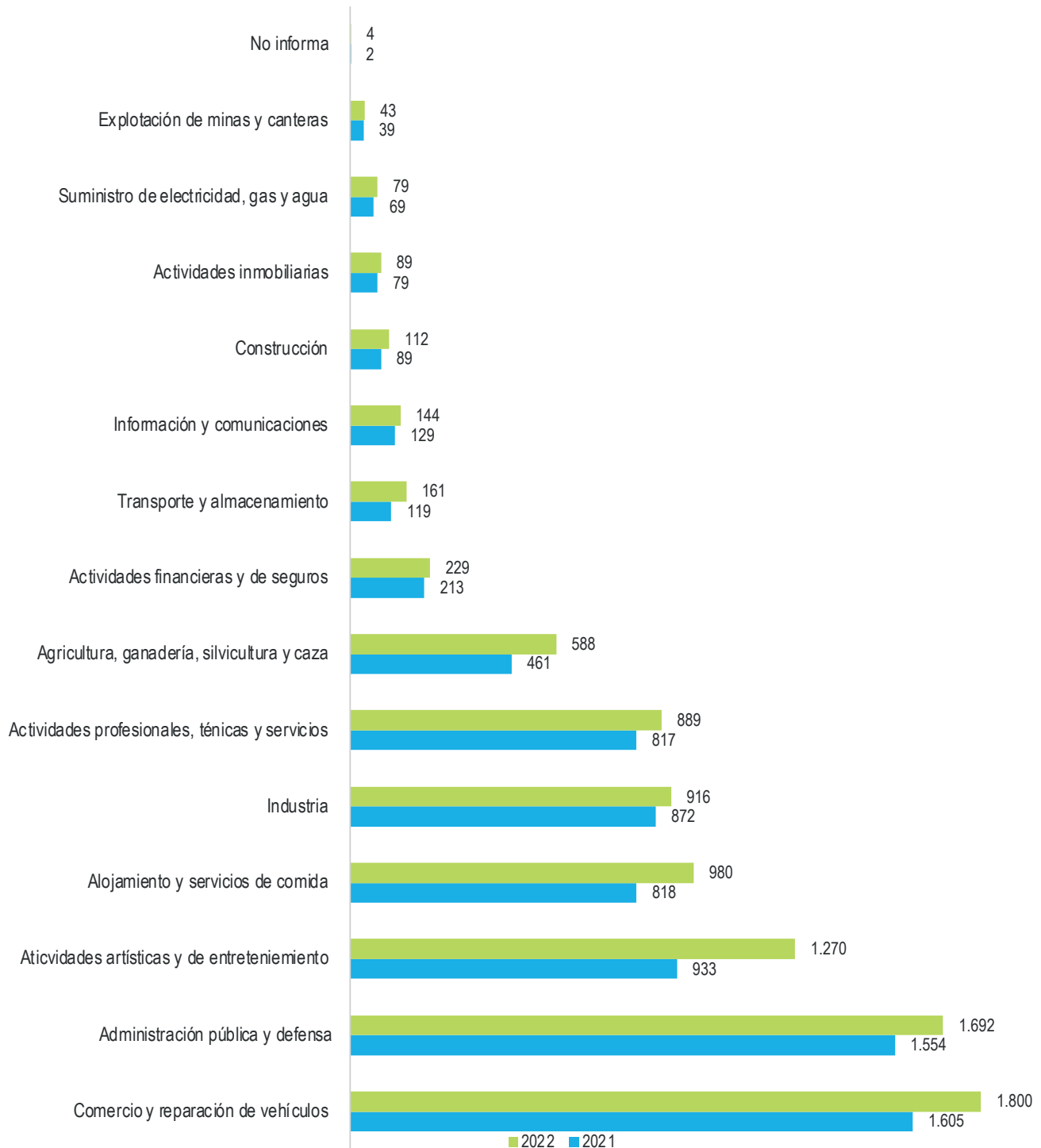
empresas mineras o de hidrocarburos, en los procesos de extracción desarrollados en los territorios y en los procesos artesanales y ancestrales.

La Gran Encuesta Integrada de Hogares 2022, elaborada por el DANE, indica que la participación del sector minero y de hidrocarburos en la generación de empleo es baja, apenas ocupa al 1,0% de la población en edad de trabajar. Esto es, cerca de 196 mil personas. Las 24 empresas que hacen parte del EITI, reportaron que su tasa de empleabilidad conjunta fue de 109.090 personas para este año, siendo el mayor aportante, las actividades de explotación de petróleo con 72.553 personas de manera directa e indirecta, mientras que en la minería trabajan 36.537 personas⁸. Los 87 mil puestos restantes están relacionados con las otras empresas grandes que no participan en el EITI y las demás actividades a mediana y pequeña escala y la minería ancestral.

El Ministerio del Trabajo por su parte, señala que el porcentaje de participación de la mujer en la actividad económica de minas y canteras apenas llega al 0,5% de los empleos formales. En su gran mayoría, las mujeres se ubican laboralmente en los sectores de comercio y administración pública con el 20% y 19% respectivamente de participación. Ello a pesar de que entre 2021 y 2022, la minería y los hidrocarburos aumentaron su oferta para las mujeres de 39 mil a 43 mil puestos de trabajo.

La participación de las mujeres en la gran industria extractiva no es muy representativa. Según dato de la Escuela Nacional Sindical (ENS), apenas llega al 14,8% de las personas ocupadas en este sector durante el 2021, esto es cerca de 29 mil mujeres. “Muchas de esas mujeres trabajan en oficios que tienen que ver con la parte ambiental. Ellas se encargan de monitorear el comportamiento de la fauna, también de verificar el impacto ecológico y por supuesto, de las labores administrativas en las oficinas cercanas al área de exploración o explotación”. (ENS, 2021).

8 Datos de las 24 empresas mineras y de hidrocarburos que hacen parte del EITI Colombia

Gráfica 10. Mujeres ocupadas por ramas de actividad económica. En miles de personas

Fuente: DANE - GEIH 2023.

Si bien, las condiciones de las mujeres en las grandes empresas son más favorables en el cumplimiento de las obligaciones laborales, enfrentan en ocasiones, situaciones que afectan

sus derechos de organización. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, tan sólo el 12% de las mujeres que laboran en la industria extractiva está sindicalizada y el nivel de despidos de las trabajadoras es alto, con un porcentaje del 56% de las plazas desvinculadas durante el 2021.

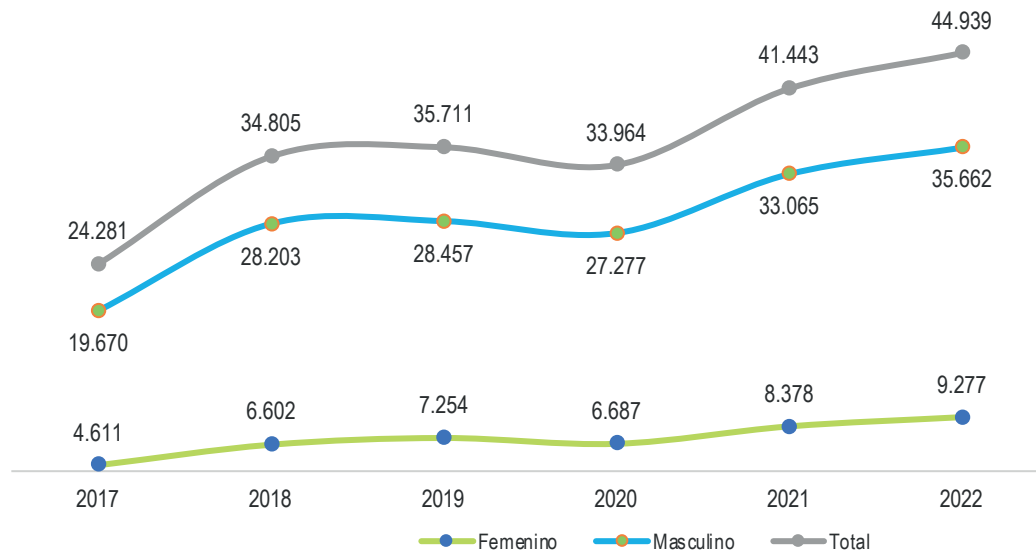
Existen situaciones como el despido de cerca de 500 empleados del Cerrejón en 2021; de este total, el 59% eran mujeres. La situación fue similar con el cese de operaciones anunciado por Prodeco en septiembre de 2021. Desde ese momento, el Ministerio del Trabajo ha reportado que los oficios que han comenzado a ser eliminados tienen que ver con los campos de atención a las comunidades, medio ambiente y la planta comercial y administrativa, compuesta, en su mayoría por mujeres. En Santander, por su parte, la empresa minera Minesa, “el pasado 26 de febrero del mismo año (...) despidió a decenas de sus trabajadores. El sindicato Sintramienergética calcula que fueron 140, entre ellos casi todos los afiliados a esta organización, en su mayoría mujeres”. (ENS, 2021).

La respuesta de las empresas mineras y de hidrocarburos sobre esta situación no se ha hecho esperar. En primer lugar, están los rezagos de la pandemia que obligó el cierre de las actividades extractivas en gran parte del país. En el 2020, año de mayor confinamiento, las operaciones cayeron en 75%, de acuerdo con la Asociación Colombiana de Minería (ACM). Para el caso del petróleo, la pandemia significó la reducción del 20% en la producción de crudo, de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía. Esto se tradujo en el despido de más de 5 mil trabajadores en el área de explotación petrolera del Meta, según datos de la Unión Sindical Obrera (USO).

Para el 2021, aunque se reabrió gran parte de la actividad minera y de hidrocarburos, no tuvieron la misma intensidad que antes de la crisis sanitaria. Sin embargo, en el año 2022, catalogado como el momento de reactivación con buenos resultados en la venta de bienes minero-energéticos, los despidos seguían siendo un común denominador de la industria. Tal es el caso de la ruta del carbón en el Cesar y la Guajira con más 900 despidos en este año, de acuerdo con el Ministerio del Trabajo.

La condición de las mujeres en las grandes compañías extractivas del país no sólo es vulnerable por las barreras para la sindicalización y los despidos, también lo es por cuenta de los operadores o empresas contratistas que prestan sus servicios en puntos específicos de la cadena de producción. El caso más significativo es Ecopetrol: en el 2022, contaba con algo más de 3.281 contratos con proveedores para distintos fines⁹, desde trabajos de prospección, hasta confección de uniformes o asuntos ligados a servicios ambientales, por mencionar algunos. Estas empresas generaron en el mismo año, cerca de 44.939 empleos, en su mayoría ocupados por hombres (79,4%) y una minoría de mujeres (20,6%).

9 Informe de Sostenibilidad Ecopetrol 2022.

Gráfica 11. Empleos generados por contratistas de Ecopetrol

Fuente. Ecopetrol 2022. Informe de Sostenibilidad

La brecha de género en el sector minero-energético también se observa en las posiciones de liderazgo. Según Catalyst (OP, Cit. INSUCO, 2021), tan solo el 17% de las posiciones ejecutivas y el 1% de las posiciones de alta dirección de las organizaciones son ocupadas por mujeres. “Su rol es especialmente escaso en las áreas técnicas y de campo. Mientras que en los puestos que requieren de títulos universitarios las mujeres ocupan 50% de los oficios de apoyo de oficina y negocios, sólo el 15% se ubica en roles técnicos y de campo. (Botello, et al. 2021).

Las condiciones laborales ofrecidas por la mayoría de las empresas contratistas de Ecopetrol vulneran derechos adquiridos de los trabajadores. La USO ha identificado que “más del 70% de los contratos de labor tienen la figura de prestación de servicios con la obligación de cumplir actividades y horarios; en otros casos, se incumple con el pago de los salarios adeudados o el reconocimiento de las prestaciones sociales; también existen condiciones de incumplimiento en normas de seguridad en el trabajo o el ofrecimiento de puestos de trabajo a personas de otros lugares del país a más bajo costo, generando la llegada masiva de personas a los territorios”. (ENS, 2018).

Además de no tener acceso a las oportunidades brindadas por los contratistas de Ecopetrol, las mujeres se enfrentan a la explotación laboral; en algunos casos, predominan las modalidades de prestación de servicios, la extensión del horario laboral a más de 10 horas diarias, generando una sobrecarga en el cuidado de los hijos y la familia, asignado a las mujeres en los territorios. “Existen barreras externas más estructurales como políticas de recursos humanos sin enfoque, selección sesgada, estereotipos y roles de género, acoso

sexual laboral, horario inflexible para las mujeres, masculinización de profesiones entre otros” (Semana, 10 de junio de 2020).

El deterioro en las condiciones laborales de las mujeres también se evidenció con la pandemia. En el 2020, la USO, con el apoyo del Centro de Solidaridad AFL-CIO y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) realizaron una encuesta a cerca de 465 personas que laboraban en la industria petrolera: 88% hombres y 12% mujeres. En esta encuesta se constataron algunos datos de interés:

“Al 26% de los encuestados las empresas del sector petrolero no se les proporciona tapabocas (el 60.8% de ellos son tercerizados; el 38% reconoció que la empresa en la que labora no implementó para identificar si dentro de los familiares del trabajador hay personas contagiadas. Además, el 49.5% de las medidas adoptadas por los empleadores dejó a los trabajadores sin la protección del salario y la seguridad social integral. De este total, el 23.9% corresponde a terminación de contratos (79.3% de ellos trabajadores tercerizados). El 16.8% a suspensión del contrato (76,9% tercerizados). El 5.6% envió los trabajadores a sus casas sin pago de salarios. El 0.6% no renovó contratos. El 2.6% los mandó en licencias no remuneradas” (Agencia de Información Laboral, 2020).

Por el lado de las mujeres, “Entre septiembre de 2019 y septiembre de 2020, el empleo relacionado con actividades de extracción de petróleo y gas natural disminuyó 81% para las mujeres y aumentó 21% para los hombres” (Botello, et al, 2021). Según el análisis de estudio sectorial de género en el sector, no sólo en términos de cargos ocupados sino además en ingresos y remuneración económica, existe una disparidad que afectó en mayor medida a las mujeres.

La menor oferta de empleo para las mujeres en el sector extractivo, y en general, en la economía nacional, fue el aumento de la informalidad como mecanismo de subsistencia. De acuerdo con cifras del DANE, durante el segundo semestre de 2020 y el primer semestre de 2021, cerca de 1,2 millones de mujeres se incorporaron a oficios con un salario menor, sin protección de la legislación laboral y sin prestaciones como pensiones o un seguro médico. Según datos del DANE, la informalidad en Colombia para el 2022 se acercó al 58,9% de las personas en edad de trabajar, es decir, 12,7 millones. Esto es siete puntos porcentuales más que en 2012, cuando se ubicó en 51,7%. La distribución por sexo muestra que cerca de 7,4 millones de mujeres se encuentran en la informalidad, reciben menos de un salario mínimo por su labor y se encuentra en situación de pobreza.

En el campo de la minería mediana y a pequeña escala, la información sobre las condiciones laborales y de ingresos de las mujeres es más restringida. De acuerdo con información del Ministerio de Minas y Energía para el año 2021, cerca de 48 mil personas se encuentran en la

mediana actividad y 141 mil en la Minería Artesanal y a Pequeña Escala (MAPE). Si se cuentan los empleos y oficios indirectos: chatarreros, proveedores de insumos, comercio y actividades complementarias como la agricultura, la cifra puede llegar a más de 2,4 millones de personas, según el Ministerio.

Las mujeres representan una parte importantes de la minería mediana y la MAPE. El Ministerio de Minas afirma que, en 2021, cerca de 729 mil mujeres contaban con algún tipo de vínculo laboral o económico con este sector. Tan sólo en 4.133 minas registradas en la Agencia Nacional de Minería (ANM) durante el mismo año, laboraban 29 mil mujeres, principalmente en los departamentos de Santander, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Chocó y Caldas.

Las condiciones laborales de las mujeres en este tipo de minería son precarias. De acuerdo con la Alianza para la Minería Responsable (ARM), en un estudio sobre brechas de género, publicado en 2018. Allí se señala que:

“Las actividades mineras feminizadas son poco valoradas, poco visibles y suelen estar al final de la cadena minera. Actividades tradicionalmente realizadas por mujeres como el barequeo y la selección de mineral (conocido como chatarreo en varias zonas de Colombia) son formas de minería artesanal realizadas en ríos, minas a cielo abierto o aprovechando excedentes de mineral de otras minas. Estas actividades son una de las principales fuentes de ingresos para las mujeres mineras –muchas veces cabeza de hogar-, quienes las realizan en medio de condiciones de riesgo, sin garantía ninguna y bajo dependencia y condicionamiento de los propietarios de pequeñas minas. Además, estas actividades son realizadas en zonas rurales alejadas y con poca presencia del Estado, lo cual ha hecho que tradicionalmente estén rodeadas de diversas formas de explotación y vulneraciones de derechos” (Rivera, 2018).

Los salarios de las mujeres que ejercen su labor en la minería mediana y la MAPE, generalmente son bajos. Las cifras del Ministerio del Trabajo para el 2022 plantean que el 68% ganan menos de un salario mínimo, el 25% devengan entre 1 y dos salarios mínimos y apenas el 7% cuenta con una remuneración que supera los tres salarios mínimos. Sumado a ello, el Ministerio menciona que la tasa de contratos de empleo formal de las mujeres que se ocupan en este nivel de la minería no supera el 13%, tampoco existen posibilidades vivibles de sindicalización o de asociación.

Dentro de la minería artesanal, se destacan las actividades desarrolladas por comunidades étnicas. En la actualidad, no se cuenta con un registro oficial sobre el número de mujeres afrocolombianas e indígenas que realizan actividades mineras. Tan sólo hay datos parciales de la ANM para el barequeo de oro, plata y platino. Esta entidad reporta que, a marzo de 2023, se encontraban registradas 60 mil personas en Colombia que ejercen esta labor. Del

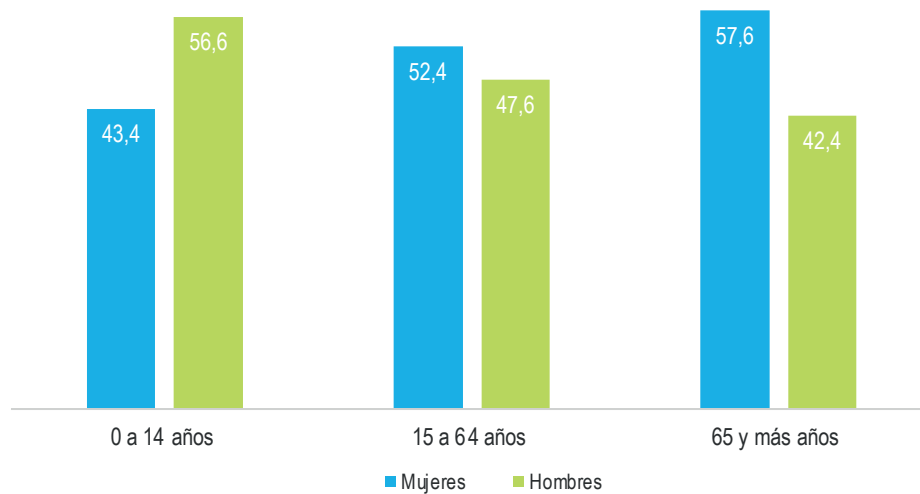
total registrado, el 27 mil son mujeres, es decir, el 45%. Además, 35 mil se reconocen como miembros de las comunidades afrocolombianas y 6.700 como integrantes de comunidades indígenas.

Aunque en la mayoría de departamentos se encuentran procesos mineros realizados por comunidades étnicas desde la época precolombina, predomina su presencia en los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño. Allí, “la minería hace parte de la vida de las mujeres afrocolombiana desde la niñez, pues, como lo afirman mujeres mineras de Suárez (Cauca), a través de los procesos de crianza, los padres, las madres y las abuelas transmiten el conocimiento minero, tanto a hombres como a mujeres”. (Guerrero, 2021).

En otros casos, como en el Amazonas, la inserción de la mujer en la minería es un hecho reciente. Lo anterior se debe a que “tradicionalmente en estas comunidades las funciones de los hombres y las mujeres se han asignado de acuerdo con las historias del origen del mundo, en las que la mujer es responsable de la agrobiodiversidad y la seguridad alimentaria” (Rodríguez y Rubiano, Op. Cit. Guerrero, 2021). Pese a lo anterior, en departamentos como Caquetá, Putumayo y Guainía, factores como “la pérdida de la economía de sustento, la destrucción de formas tradicionales de vida comunitaria y la presencia de minería ilegal (Moncada, 2017 Op. Cit. Guerrero, 2021) impulsan a las mujeres indígenas a “involucrarse en la cadena de valor minera con la proporción de alimentos, hospedaje, lavado de ropa y servicios sexuales” (Rodríguez, 2016). Estas labores no son estables y son desarrolladas con la esperanza de garantizar su autonomía y la de sus hogares. Para algunas mujeres indígenas, “la prostitución es una actividad considerada como una de las pocas fuentes de ingreso “dignas” (Rodríguez, 2013).

En cuanto a la población con discapacidad, de acuerdo con datos del Ministerio de Salud, en 2022 el país registraba 3.134.037 personas en esta condición, lo que equivale al 7,1% de la población colombiana, con una concentración del 50% en cinco territorios: Bogotá (18,3%), Antioquia (13,8%), Huila (5,1%), Santander (4,7%) y Cali (2%). Respecto al tipo de discapacidad el 47% se relaciona con el movimiento del cuerpo, las manos, brazos o piernas, el 45% con el sistema nervioso, el 31% con los ojos, el 20% con el habla y la voz y el 15% con los oídos¹⁰. Por sexo, la distribución muestra que el 51% son hombres y 49% son mujeres. En cuanto a la edad, predomina la prevalencia en los adultos mayores (39%), seguida de la población adulta (37%) y en menor medida los jóvenes y niños (24%).

¹⁰ Una persona puede presentar más de un determinante de discapacidad

Gráfica 12. Población con discapacidad por sexo Colombia por rango de edad. En (%)

Fuente. DANE. 2022

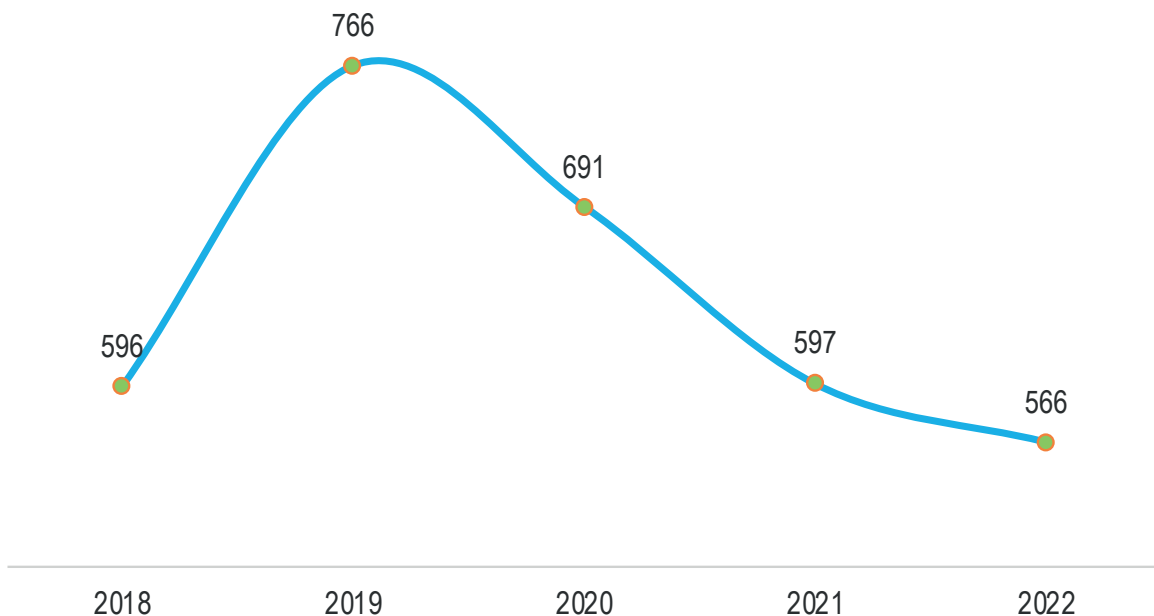
El DANE reporta que el desempleo en la población con discapacidad en edad de trabajar fue del 28,3% en 2022, casi tres veces más que el promedio nacional, cuyo valor se ubicó en 10,9% durante el mismo año. Por ramas de actividad, las actividades de comercio (19,1%), Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (18,6%) e industria manufacturera (12,2%), son los sectores en los que más se ocupa esta población, mientras que la minería y los hidrocarburos apenas emplea al 0,1% de este grupo social.

Gráfica 13. Población con discapacidad empleadas por rama de actividad Colombia. En (%)

Fuente. DANE. 2022

No existen datos comparables con respecto a las condiciones laborales de las personas con discapacidad en el sector minero-energético, apenas algunos reportes de empresas del sector como parte de sus programas de sostenibilidad. Un ejemplo es Ecopetrol: entre el año 2018 y 2022 registra un promedio de “526 personas con discapacidad empleadas, lo que representa el 6% de la fuerza laboral en esta compañía. De este total, en su mayoría (91%) se ocuparon en puestos operativos, el 8% ocuparon cargos de supervisión y el 1% se desempeñó en la gerencia media”. (Ecopetrol , 2022).

Gráfica 14. Población con discapacidad ocupada en Ecopetrol 2018-2022.



Fuente. Ecopetrol 2023

En el caso de las 35 empresas agrupadas en las Asociación Colombiana de Minería (ACM) no se encuentra en los reportes de sostenibilidad publicados en 2021 y 2022 información sobre el número de personas con discapacidad contratadas ni los cargos que ocupan. En el caso de la mediana minería y la MAPE, el Ministerio del Trabajo reporta que, en el 2022, cerca de 1.657 personas con discapacidad se emplearon en pequeñas unidades con contratos informales, sin las condiciones establecidas en la ley y con baja remuneración.

Los impactos de la actividad extractiva en las condiciones de vida de las mujeres y de la población con discapacidad

Tradicionalmente, las mujeres se han ocupado del barequeo, combinando esta actividad con otras labores económicas, en especial, la agricultura y la ganadería de menor tamaño. Estas

labores también las realizaba el hombre, además del cuidado del hogar y la educación de los hijos. Con la llegada de la actividad a gran escala, estos roles se transforman, no sólo porque los hombres salen de sus casas para emplearse en la minería o la actividad petrolera, dejando de lado su papel en el cuidado de la familia a la mujer, sino también porque los cambios en las condiciones de los territorios, generan efectos negativos para el bienestar de las mujeres. Sobre el tema señalado, (Gerstenberg, et al 2019) plantea que:

“El uso de la tierra y los regímenes de acceso, así como la fuerte contaminación ambiental que conlleva la minería del carbón, tienen un impacto negativo para las mujeres en particular: para ellas, su papel tradicional de cuidadoras se transforma en un desafío, debido a que la minería del carbón destruye importantes fuentes de alimentación. Es común que las cosechas disminuyan desde la llegada de las compañías de carbón, porque contaminan el suelo con el herbicida glifosato. Aparte de esto, las empresas mineras desvían ríos, con el fin de usar el agua para la extracción. Esto no solamente significa que la biodiversidad en los ríos disminuye y que hay menos posibilidades de pescar, sino también que las mujeres tienen menos espacios de encuentro e intercambio”.

El programa de las Naciones Unidas para el medio Ambiente y la Organización Mundial de la salud (OMS) han señalado que Colombia es el país con mayores emisiones de mercurio en el mundo, “siendo uno de los factores más importantes de ello cerca de 200 toneladas de mercurio utilizado en la minería, que se vierten en las aguas de ríos y suelos anualmente, según datos de UNODC (2020)” (Semana, 2020), a pesar de la ratificación en Colombia del convenio Minamata a partir del 2018, que busca eliminar el uso de este químico en la actividad extractiva por sus efectos en la salud humana.

En casos como el departamento del Chocó, el 80% de las personas que se ubican en la confluencia del río Atrato tiene algún grado de contaminación por mercurio, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Salud (INS) para el 2022. Este hecho ha provocado anualmente la muerte de 82 niños, malformaciones registradas en 76 casos de recién nacidos y la enfermedad crónica a más de 952 habitantes, principalmente, por problemas de vías respiratorias, cáncer y discapacidad y problemas del sistema nervioso central.

Las mujeres sufren los mayores efectos. De acuerdo con (Mosquera, Mosquera, & Perea, 2011)¹¹. Cerca del 80% de los vapores inhalados son absorbidos por los tejidos pulmonares. Este vapor también penetra con gran facilidad la barrera de la sangre del cerebro. Otras vías identificadas son la piel por el contacto directo que se hace sin la utilización de guantes, y el consumo de agua y alimentos contaminados.

¹¹ Mezcla de mercurio con otro metal en estado sólido o líquido, se utiliza para separar minerales como el oro.

Cuando los procesos de separación del metal se realizan en sitios cercanos a la casa familiar, como es el caso de un número significativo de unidades mineras en el departamento del Chocó, la mujer es la más perjudicada, teniendo en cuenta que el mercurio queda atrapado en la vivienda generando mayor exposición para las mujeres que permanecen más tiempo en el hogar. Además, la contaminación de los ríos y suelos genera una carga alta en las mujeres que se dedican a labores diferentes a la minería como el cultivo de pan coger o la cría de especies menores. Por último, las mujeres presentan afectaciones en su salud más altas comparadas con los hombres. Según el Ministerio de Salud, de 918 casos de atención en salud por contaminación de mercurio en este departamento, durante el 2022, 623 fueron mujeres y 295 hombres.

A los efectos ambientales y de salud pública se suma la lucha por la tierra en los procesos de extracción minera y de hidrocarburos, tal como lo señala el (CINEP, 2013):

“Las empresas extractivas requieren grandes extensiones para su trabajo y por lo tanto, recurren a la negociación de unidades de tierra con las poblaciones o con grupos específicos. Generalmente, estas negociaciones son realizadas por los hombres, quedando las mujeres relegadas a un segundo plano en la decisión final. También ocurren casos de desconocimiento sobre la propiedad femenina de la tierra, el despojo, precedido por desplazamiento forzado y reasentamientos involuntarios en los que las mujeres y niñas son las principales afectadas”.

Sobre este tema, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural afirma que entre 2016 y 2022, cerca de 1,8 millones de hectáreas fueron arrebatadas a las familias en el país; de este total, 658 mil hectáreas pertenecían a mujeres para otros fines, en su mayoría, ganadería extensiva (228 mil hectáreas), agro industria (135 mil hectáreas) y la actividad minero-energética (118 mil hectáreas). A pesar de la magnitud del despojo, solamente, entre 2018 y 2022 se produjo una sentencia que reconoce el derecho de las mujeres a la restitución de tierras en la Guajira. Los demás casos denunciados siguen sin una respuesta efectiva por parte del Estado, de acuerdo con datos de la Unidad para las Víctimas.

Por otro lado, los efectos sobre la vida pública de las mujeres son evidentes en territorios con alta presencia de minería o hidrocarburos. Las estadísticas de la Consejería para la Equidad de la Mujer muestran que el porcentaje de hechos victimizante contra las mujeres es 62% más alto en territorios como el Meta, Casanare y Putumayo, donde se extrae más del 70% del petróleo colombiano que en el promedio nacional. En esos territorios, una de cada tres mujeres presenta casos de violencia física o sexual. Igualmente, el cuerpo de la mujer es considerado como un objeto de comercio, tal y como lo ha denunciado la Defensoría del Pueblo con los campamentos y zonas para el ejercicio de la prostitución forzada en las zonas de carbón del Cesar o la minería de oro en Antioquia.

En el departamento del Chocó, la minería ilegal ha traído consigo la presencia de personas

foráneas que fomentan el fenómeno de la prostitución de mujeres y niñas, quienes visitan con alguna frecuencia al personal que labora en las dragas, para obtener algún dinero que les permita suplir sus necesidades básicas insatisfechas. “La consolidación de entables mineros ligados a una industria aurífera criminal, ha significado el auge de espacios aledaños a los complejos de extracción, en los cuales se explota sexualmente a las mujeres y niñas, en muchas ocasiones con el conocimiento de los esposos y padres de familia, quienes son amenazados y en el mejor de los casos reciben dinero bajo intimidaciones como compensación por el abuso de sus compañeras e hijas” (ONU Mujeres Colombia, 2015).

La violencia también tiene que ver con los grupos al margen de la ley. A ese respecto, el Ministerio del Interior señala que, entre 2018 y 2022, el número de dictámenes sexológicos realizados a mujeres que denunciaron algún tipo de violencia sexual cometida por estos grupos pasó de 239 a 328. En su mayoría, los departamentos que mayores hechos reportaron fueron: Chocó, Antioquia, el Cesar y el Meta. En estos territorios está en juego el dominio de las economías ilegales ligadas a la explotación de petróleo o minerales juntos con cultivos ilícitos y tránsito de armas, afectando a las mujeres que quedan en medio de las disputas armadas.

Finalmente, uno de los asuntos que más ocupó la atención del país en el 2022 es la apuesta de transición energética propuesta por el gobierno nacional. La experiencia internacional muestra que los países que tienen la intención de abandonar el carbón y el petróleo como fuente de energía, han hecho esfuerzos más o menos exitosos para hacer de esta transición también una oportunidad para generación de nuevas alternativas económicas, de justicia en el acceso a la energía y de reciprocidad con las comunidades afectadas, que incluyan segmentos poblacionales excluidos, como mujeres e indígenas, entre otros. (Istas y Fundación 1° de Mayo, 2021, p.8).

Si bien es un acierto que el gobierno nacional haya considerado el enfoque de género como un componente transversal para pensar la hoja de ruta de la transición energética, los problemas y barreras que enfrentan las mujeres en este tema son enormes. Un ejemplo de ello se encuentra en la gestión de conocimiento relacionado con los temas técnicos de la transición. A pesar de que el sector público, la academia y las organizaciones sociales reconocen el valor de un conocimiento equitativo para avanzar en la ruta de descarbonización de la economía, las cifras muestran rezagos evidentes.

En primer lugar, las mujeres tienen poco o bajo acceso a estudios de pregrado relacionados con asuntos ambientales, ingenierías y otras ramas de enseñanza. De acuerdo con el Ministerio de Educación, en 2022, el 75% de las personas matriculadas en estas carreras son hombres, quienes reciben el 82% de las becas ofrecidas por las universidades y el Estado a través de entidades como el ICETEX.¹² Igualmente, persisten los estereotipos en los espacios

12 Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior

de formación relacionados con la transición energética. Según datos de la misma entidad, la deserción de las mujeres en carreras de ingenierías o de carácter ambiental es del 61% frente al 24% de los hombres. Es decir, las barreras no sólo se encuentran en el ingreso al sistema educativo, también se profundizan en el proceso de enseñanza. “A lo anterior se suman otros factores disuasivos puesto que el trabajo de campo implica dejar a la familia durante los traslados, exponerse a condiciones insalubres, y un riesgo elevado de acoso sexual e intimidación en ambientes altamente masculinizados. Por tanto, es común que las mujeres eviten vivir en comunidades pequeñas, aisladas e insalubres por los efectos que tienen en ellas y en sus familias” (Botello, 2021).

Sin un conocimiento equitativo, que contribuya a mejorar las capacidades de las mujeres para aportar, para transmitir a sus organizaciones y redes enfoques y miradas y para generar propuestas que contribuyan a la inclusión de la perspectiva de género, no es posible pensar en una transición energética justa para Colombia. Tal como lo señala (Montoya, 2023):

“No dejar a nadie atrás, pero también, no olvidar a los que vienen, deben ser premisas de una humanización de la transición energética que, con acción de presente y visión de futuro, tenga en cuenta a los empresarios, a los usuarios, a las comunidades de especial protección constitucional, a los colectivos vulnerables, a las familias en condición de pobreza, es decir, a quienes deseamos cuenten con unas mejores condiciones de vida y la energía, a precios asequibles, es esencial para ello”.

Por otro lado, también hay inequidad en el acceso a energía. El Ministerio de Minas reportó en 2022 que, cerca del 3% de la población colombiana no cuenta con acceso energía. En cifras absolutas esto representa algo más de 400 mil familias ubicadas, principalmente, en los departamentos de Chocó, Nariño, La Guajira, Caquetá, Meta, Putumayo, Guainía y el Guaviare. La situación es aún más dramática cuando se analiza la brecha de género. El Ministerio afirma que el 68% de las personas afectadas por la falta de acceso a energía son mujeres y el 32% hombres. Esto se debe a varios motivos: por un lado, los hombres permanecen menos tiempo en los hogares; por otro, las mujeres que están al cuidado de las familias en las zonas rurales, deben lidiar con la imposibilidad de utilizar energía para asuntos del diario vivir, en ocasiones acudiendo a sitios lejanos o a espacios poco seguros en búsqueda de alternativas; además, las mujeres deben resignarse a la imposibilidad de implementar emprendimientos cuando no cuentan con energía cerca a su hogar; en cambio, los hombres tienen mayor libertad en la búsqueda de otros espacios para implementar sus proyectos económicos.

En las condiciones señaladas, el debate sobre la transición energética debe partir reconociendo que hay sectores de la sociedad que han sido excluidos del acceso a la energía y que ellos deben ser el centro del cambio y no las determinantes económicas como elemento absoluto. En este sentido, tal como lo señala (Dahl, OP Cit, WWF, 2017): “Es indispensable reducir la vulnerabilidad de los menos favorecidos ante los precios cambiantes de la energía y los altos costos de los combustibles fósiles. Además, se requiere hacer planeación política considerando

los impactos sociales y ambientales. El suministro de la energía para el sector rural deberá ofrecer soluciones más allá de la red eléctrica, que sean económicamente benéficas para las comunidades”.

Si bien la idea de transitar hacia un cambio del modelo energético tiene como objetivo garantizar nuevos mecanismos y actividades sostenibles que sustituyan las antiguas fuentes de energía, es indispensable, ir más allá, “considerando como un factor necesario, la transformación del modelo de producción, consumo y desarrollo, promoviendo no solo la sustitución de fuentes, sino cuestionando la propiedad, las relaciones laborales y los impactos ambientales que generan inequidades para las mujeres y otros grupos sociales” (Istas y Fundación 1° de Mayo, 2021, p.9)

Lo anterior significa darle mayor relevancia al cuidado como un factor determinante de la economía; pero también, reducir la brecha entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y su carga en materia de contaminación. Por ejemplo, de acuerdo con los datos del Ministerio de Transporte, en Colombia hay más de 18 millones de automóviles registrados que consumen gasolina todos los días. De este total, en 2022, el 64% tiene como propietario un hombre y el 36% una mujer. Adicionalmente, se requiere mayor apoyo a los proyectos que lideran las mujeres. En el año 2021, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) identificó 568 proyectos comunitarios desarrollados por grupos y pequeñas asociaciones de mujeres en el país; de ellos, solamente 31 encontraron financiación y están produciendo energía. Esto es, cerca del 5%. Entre las barreras encontradas están la falta de apoyo estatal para las iniciativas formuladas, la debilidad en el acompañamiento para la formulación y puesta en marcha de los proyectos y la falta de información sobre las posibilidades de financiación pública vigentes en el país.

En cuanto a la población con discapacidad, los efectos de la minería y los hidrocarburos es invisible ante la mayoría de la sociedad. No hay cifras oficiales sobre este asunto, ni un seguimiento del Estado a las condiciones que causan afectaciones para estas personas en los territorios, a pesar de que, entre 2012 y 2022, se reportaron más de 1.262 accidentes en áreas de producción extractiva en Colombia, con una cifra de “mil personas fallecidas en más de 700 emergencias presentadas en operaciones mineras legales e ilegales. La mayor mortalidad se da en minas subterráneas de carbón” (Portafolio, 2022). Tampoco existen datos oficiales sobre la discapacidad asociada a los riesgos que enfrentan las personas empleadas en operaciones mineras y de hidrocarburos, a pesar de ser calificada en Colombia como sectores de alto riesgo en seguridad, de acuerdo con el Ministerio del Trabajo.

Brechas de género y de la población con discapacidad relacionadas con su participación en las decisiones sobre su territorio

La ciudadanía de las mujeres y la población con discapacidad no puede verse desligada del marco normativo en el cual se reconocen sus derechos. En el caso colombiano éste se refiere a la reforma constitucional realizada en 1991, cuando se adoptó un nuevo pacto político entre la sociedad y el Estado que buscó profundizar la democracia, ampliar la participación, reconocer la diversidad y establecer el Estado Social y Democrático de Derecho. Aspectos como la multiculturalidad y la multiétnicidad, la diversidad religiosa, el reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad y la necesidad reimpulsar medidas de acciones afirmativas para sectores históricamente discriminados, como las mujeres, así como la creación de la Corte Constitucional, o la tutela como mecanismo de protección de derechos, son, entre otros, aspectos de la Carta valorados por las mujeres y en general por los colombianos.

La Constitución Política de 1991 establece como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos y todas en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (Art. 2). La participación se considera un derecho fundamental (Art. 40), a la vez que se incluye la igualdad en derechos y oportunidades para hombres y mujeres (artículo 43), lo cual se considera una reivindicación histórica de los derechos femeninos.

En el caso de las personas con discapacidad, la promoción, protección y restablecimiento de todos los derechos humanos y libertades condiciones de igualdad, es un deber que Colombia ha ratificado a través de la adopción de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Su inclusión social, laboral y familiar precisa de una sociedad comprensiva respecto a las acciones inclusivas de cooperación y sinergia interinstitucional e intersectorial que cubran el total de requerimientos de la población.

A partir del marco constitucional y de derechos humanos se ha reconocido también la importancia de generar procesos participativos que den cuenta de las problemáticas sociales que impactan la vida de las personas con discapacidad con el objetivo de diseñar políticas públicas que respondan a las necesidades de esta población. En términos de la Convención, la construcción colectiva de propuestas políticas permite reconocer que las personas con discapacidad tienen el derecho de participar activamente en las decisiones políticas que los afectan, lo que le otorga sentido a la expresión que identifica al movimiento por la defensa de los derechos de las personas con discapacidad: “nada sobre nosotros, sin nosotros”. Así las cosas, la acción pública debe entonces dirigirse a reconocer a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y deberes y, por tanto, crear mecanismos sociales efectivos de participación en la vida política y pública de esta población.

En los últimos años se han impulsado herramientas para ampliar la participación de grupos vulnerables en las decisiones sobre la gestión de los recursos naturales no renovables, entre ellos el Acuerdo de Escazú, como el “primer tratado regional sobre asuntos ambientales de América Latina y el Caribe y el único en contener disposiciones específicas para la promoción

y protección de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales” (Escazuahora , 2021). Además, el Acuerdo es referente en tanto apuesta por luchar contra la desigualdad y discriminación, asegurando un desarrollo sostenible con garantía de derechos, especialmente para aquellos grupos poblaciones minoritarios y en situación de vulnerabilidad.

Igualmente, se encuentran los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, adoptado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2011. En él, se señala la responsabilidad de Estados y empresas en la toma de medidas para “identificar, prevenir y reparar la discriminación basada en género y desigualdades, en todos los aspectos de la vida”. (Blanco y Dango, 2019, p.44)

Por su parte, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) que ha impulsado acciones como la relación entre la igualdad de género y la misión del EITI (2018), destaca la incorporación de “una perspectiva de género en procesos de adopción de decisiones sobre la gestión del sector extractivo, la concesión de licencias, vigilancia de la producción, la recaudación y distribución de los ingresos y los efectos socioeconómicos de la extracción de los recursos naturales” (Blanco y Dongo, 2019, p.48).

Atendiendo a este llamado, Colombia ha establecido una serie de lineamientos para la Equidad de Género del sector desde el Ministerio de Minas y Energía. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la elaboración e implementación de los lineamientos buscaron la promoción de “un marco de acción para (...) promover, fortalecer y articular iniciativas que apunten al enfoque de género desde las dimensiones laboral y comunitaria, así como impulsar su integración en la planeación sectorial y la implementación de proyectos” (Botello, 2021).

Además del documento en mención, un análisis de la inclusión del enfoque de género e impacto diferenciado de mujeres en el ámbito extractivo (Blanco y Dongo, 2019) identifica cierta transversalidad de enfoque de género en algunos planes y programas territoriales. La Ley N° 731 del 2002, por ejemplo, acordó la producción de información desagregada y registros diferenciados por sexo/género, incluyendo otras variables para un análisis más preciso para comprender el involucramiento de las mujeres en distintos contextos. (Blanco y Dongo, 2019).

El PNUD, por su parte, en el 2018 “presentó un estudio sobre el licenciamiento ambiental en contextos mineros en Colombia, en el que señala la importancia de fortalecer el enfoque de derechos humanos como el de género” (Blanco y Dongo, 2019, p.103). La Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y la Dirección de Mujer Rural, por otro lado, es considerada como un espacio relevante para garantizar la incorporación de esta perspectiva en los proyectos del Gobierno Nacional y dar continuidad a la política pública de la mujer en el país.

Pese a estos avances, y a la acción de las mujeres y las personas con discapacidad para exigir mayores garantías para la participación como un derecho, las posibilidades que tienen estos grupos de hacer parte de las decisiones públicas en general, y en particular, sobre los temas minero-energéticos siguen siendo limitadas. La Ley de cuotas, que en teoría garantiza la participación de las mujeres en los niveles del poder público al menos en un 30%, aún no logra esa cifra mínima de involucramiento y posicionamiento de la población en las discusiones en torno al tema.

Algunas cifras ratifican el planteamiento señalado. En 2022, con un nuevo sistema de distribución de las regalías, el gobierno nacional aprobó, a través del DNP, 8.091 proyectos por un valor aproximado de 34 billones de pesos. En los documentos de balance elaborados por esta entidad, se encuentra que, del total de proyectos aprobados, solamente 2.123 fueron presentados por mujeres, lo que representa el 26,3%.

Las cifras del DNP plantean además que, en el 2021 se realizaron 857 mesas públicas de participación ciudadana, en las cuales, las comunidades presentaron 26.819 iniciativas para priorizar mediante proyectos de inversión con recursos de regalías. En total, asistieron a estos espacios en 921 municipios cerca de 82.516 personas, de ellas, apenas 27.264 fueron mujeres.

El Ministerio del Interior, por su parte, reveló que entre 2018 y 2022 el número de iniciativas de veedurías, mesas ambientales y espacios colectivos en los territorios relacionados con la protección de los ecosistemas y el seguimiento a las actividades mineras y de hidrocarburos, aumentó de 1.623 a 2.839. Lo particular de este caso es que, en este período, la participación de las mujeres en estos espacios disminuyó significativamente, del 42% al 31%.

Varias son las barreras de partida, de entrada y de permanencia, que continúan enfrentando las mujeres para participar en las decisiones sobre los recursos naturales no renovables. Tal como lo señala (Bernal, 2006):

“Las primeras consisten en la carencia de las mujeres de una serie de destrezas, conocimientos y oportunidades para entrar en espacios de diálogo en igualdad de condiciones con los hombres, y que son resultado de la socialización desigual entre hombres y mujeres. Como obstáculos de entrada se entienden aquellos que son impuestos por la cultura en términos de los estereotipos y los papeles que deben cumplir las mujeres y que las aleja del mundo de lo público, mientras que los de permanencia ocurren una vez han entrado a la política y se relacionan con las características y dinámicas mismas del quehacer patriarcal en nuestro país, con que estas mujeres muchas veces no se sienten identificadas y se constituyen en la razón principal por lo que la mayoría decide retirarse del trabajo comunitario”.

Por el lado de los hombres, también se encuentran limitaciones para la participación de la mujer en las decisiones del territorio. En general, se piensa que las mujeres tienen que estar en la casa ayudando a los hijos. Se evidencia una cultura enormemente patriarcal en la que

son los hombres los encargados del espacio público y las mujeres deben confinarse en el mundo privado; tampoco se reconoce el papel de las mujeres en la construcción de lo público e incluso se les niega ese derecho.

A lo anterior se suma la violencia y la intimidación hacia las mujeres, que tiene como objetivo disminuir su presencia en los escenarios públicos. Existen amenazas de los cónyuges hacia sus esposas cuando asisten a reuniones de planeación, de diálogo y de concertación. También se encuentra la carga de trabajo no remunerado de las mujeres no sólo en el propio hogar sino por el tiempo que dedican a las reuniones convocadas por las empresas mineras. En este sentido, existe un uso instrumental de las mujeres: en la medida en que sobre ellas recaen múltiples actividades, su papel se reduce a ser una especie de vehículo para el cumplimiento de las metas previstas por estas empresas.

En el caso de la población con discapacidad las barreras para la participación son aún mayores. No se encuentran estadísticas sobre la manera que esta población es incluida en las decisiones públicas sobre el territorio en el que habitan. En muchas ocasiones, se desconoce el protocolo establecido por la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad que habla del carácter diferencial, la superación de estigmas, la preparación o adecuación de espacios, la información y los mecanismos de comunicación y la traducción al lenguaje acorde con el tipo de discapacidad.

Por último, no son visibles las estrategias por parte del Estado ni de las grandes empresas para incluir en sus planes de diálogo con las comunidades o de sostenibilidad, de protocolos y estadísticas sobre el impacto de las acciones que realizan para promover la participación de las personas con discapacidad en las políticas y las estrategias que definen en las zonas de intervención extractiva. En la minería de mediana escala y la MAPE, la situación es parecida, no se encuentra información ni datos sobre el tema.

Reflexión final

El año 2022 marca el inicio de un gobierno y una apuesta de cambio frente al rol del sector extractivo en la economía y el desarrollo del país. Hay avances significativos en el discurso del Presidente, especialmente en la idea de que Colombia debe disminuir su dependencia del carbón y el petróleo y avanzar hacia un modelo de transición más justo, sostenible y equitativo. Esta idea se ha materializado en instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo, la estrategia de Diálogos regionales Vinculantes y la metodología para la construcción de la hoja de ruta sobre la transición energética, que tiene previsto terminarse en 2023.

La propuesta del gobierno nacional, sin embargo, presenta varios vacíos que generan dudas sobre su aplicabilidad en el corto plazo. Por un lado, está la perspectiva de acelerar la transición sin tener en cuenta que este proceso requiere de un recambio productivo, de acceso y generación de energía, de nuevos modelos de consumo y de inclusión de poblaciones que han sido marginadas de las decisiones públicas. Por otro lado, el comportamiento del sector extractivo en el 2022, ha demostrado que lejos de debilitarse, enfrenta un crecimiento que deben ser aprovechado para pensar en una transición energética más sensata con las condiciones económicas, sociales y políticas que vive el país.

El gobierno tiene el reto de plantear otras formas de entender la participación de las comunidades. El balance sobre los diálogos regionales, sin desconocer la buena intención y la apertura democrática del Presidente, dejan dudas y preguntas sobre el carácter vinculante que se le otorgó a los mismos, teniendo en cuenta que no todo lo que plantea la ciudadanía necesariamente se traduce en políticas y acciones públicas. Además, es importante comprender las lógicas de las comunidades a la hora de pensar las acciones gubernamentales y entender que la participación como derecho requiere de garantías mínimas antes, durante y después, en cualquier modelo de diálogo nación-territorio que se adopte.

Finalmente, está el reto de acercar a las poblaciones que más han vivido los efectos negativos de las actividades mineras y de hidrocarburos en los territorios a los procesos de diálogo sobre la gestión de los recursos naturales, entre ellas, las mujeres y la población con discapacidad. Aunque hay avances importantes en los procesos de participación de las mujeres y su liderazgo es cada vez más representativo, siguen enfrentando barreras que limitan su posibilidad de visibilizar su visión y sus propuestas. Lo mismo ocurre con la población con discapacidad. No hay datos e información sistemática sobre la relación de este grupo con el sector minero-energético, los efectos que reciben de él y las formas de

exclusión que enfrentan cuando quieren hacer parte de los procesos de diálogo en torno a su visión de territorio. La investigación y la generación de estudios sobre estos temas deben ser una prioridad para el gobierno nacional, las empresas y las organizaciones sociales que buscan visibilizar los derechos de ambas poblaciones.

Referencias

Acosta, L., González, Y. (2022) Revisión de alcance sobre alteraciones sobre el desarrollo neuropsicológico y los trastornos de la conducta en población ocupacional y ambientalmente expuesta a metales pesados. Universidad del Rosario. Bogotá.

Agencia de Información Laboral. (30 de Junio de 2020). Condiciones de trabajo y bioseguridad del sector petrolero en tiempos de pandemia. Encuesta. Obtenido de Agencia de Información Laboral: <https://ail.ens.org.co/informe-especial/condiciones-de-trabajo-y-bioseguridad-del-sector-petrolero-en-tiempos-de-pandemia-encuesta/>

ANH. <https://www.anh.gov.co/es/operaciones-y-regal%C3%ADas/datos-y-estadisticas/>

ANM. <https://mineriaencolombia.anm.gov.co/sites/default/files/2022-06/Ficha%20Colombia%2005%202022.pdf>

ANM. <https://www.anm.gov.co/?q=colombia-un-pais-con-grandes-recursos-minerales-y-potencialproductivo#:~:text=Los%20principales%20productos%20de%20exportaci%C3%B3n,est%C3%A1n%20habilitados%20legalmente%20para%20explotar>

ANM. https://www.anm.gov.co/?q=Datos_Abiertos_ANM

Banaméricas . (3 de Marzo de 2019). Cobre y su papel clave en las fuentes de energías renovables. Bogotá , Bogotá , Colombia.

Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2021). La transición energética, una oportunidad para desarrollar políticas de género. <https://blogs.iadb.org/energia/es/la-transicion-energetica-una-oportunidad-para-desarrollar-politicas-de-genero/>

Bernal, A. (2006). ¿Qué es ganar y qué es perder en la política?: Los retos de la participación electoral . Análisis Político , 72-92.

Bermúdez, R., Zambrano, R., y Roa, A. (2014). Los territorios, la minería y nosotras: las mujeres nos preguntamos. Guía de trabajo. Amigos de la tierra Colombia.

Blanco, V., Dongo, R. (2019) Género e industrias extractivas en América Latina. Medidas estatales frente a impactos diferenciados en las mujeres. Lima: DAR.

Botello, S. (12 de Marzo de 2021). Estudio sectorial de equidad de género para el sector minero-energético. Obtenido de Ministerio de Minas y Energía: https://www.minenergia.gov.co/documents/5802/ESTUDIO_SECTORIAL_G%C3%89NERO_SECTOR_MINERO_ENERGETICO_2020.pdf

Casas, et. al (2015) Hacia un plan nacional para el control de los efectos del mercurio en la salud en Colombia. Obtenido de: <http://dx.doi.org/10.7705/biomedica.v35i0.2458>

Cifuentes, G., y Güiza, L. (2021). El rostro de la mujer minera en Colombia: un análisis a partir del enfoque de género. Cuadernos de Desarrollo Rural. 10. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr18.rmmc>

CINEP. (13 de Octubre de 2013). Impactos de la minería en los derechos de las mujeres rurales en Colombia. Obtenido de CINEP: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CEDAW/RuralWomen/CINEP.pdf>

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2014). Estrategia Nacional para los Derechos Humanos 2014-2034

Departamento Administrativo Nacional Estadístico- DANE- (2022). Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Julio-septiembre 2022. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_discapacidad/boletin_GEIH_discapacidad_jul22_sep22.pdf

Dejusticia . (22 de Marzo de 2023). La demagogia de los diálogos vinculantes. Obtenido de Dejusticia : <https://www.dejusticia.org/column/la-demagogia-de-los-dialogos-vinculantes/>

DNP. (15 de Marzo de 2023). balance diálogos Regionales Vinculantes . Obtenido de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/dialogos_regionales/Balances/2023-02-06_Cartilla_Balance_DRV_web.pdf

DNP. (3 de mayo de 2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación : <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

Ecopetrol . (8 de Febreo de 2022). Ecopetrol . Obtenido de Descglose d ela fuerza laboral. <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/sostecnibilidad/social/estandares-laborales/desglose-fuerza-laboral>



EITI . (18 de Junio de 2018). Validación Colombia 2018. Obtenido de EITI : <https://eiti.org/es/documents/colombia-validation-2018>

El Espectador . (2 de Noviembre de 2022). Creación del Ministerio de Igualdad se tramitará con mensaje de urgencia. Bogotá, Bogotá, Colombia .

El Espectador. (1 de Enero de 2023). Hidrocarburos y energía de cara a 2023. Bogotá, Bogotá, Colombia .

ENS . (18 de Febrero de 2018). Trabajadores tercerizados de Ecopetrol protestan en todo el país. Obtenido de ENS: <https://ail.ens.org.co/noticias/trabajadores-tercerizados-ecopetrol-protestan-pais/>

ENS. (9 de Marzo de 2021). Mujeres trabajadoras en la minería y sus dificultades para sindicalizarse. Caso Minesa. Obtenido de ENS: <https://ail.ens.org.co/noticias/mujeres-trabajadoras-en-la-mineria-y-sus-dificultades-para-sindicalizarse-caso-minesa/>

Escazúahora . (11 de Agosto de 2021). ABC del Acuerdo de Escazú . Obtenido de Escazúahora : https://escazuahora.com.co/wp-content/uploads/2020/05/ABC_del_Acuerdo_de_Escazu-1.pdf

FIP. (21 de Marzo de 2023). Lo que dejan los diálogos regionales de Petro en la planeación del desarrollo. Obtenido de FIP: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-03/dialogo-en-el-gobierno-de-gustavo-petro-que-nos-dejan-los-dialogos-regionales-vinculantes-en-la-planeacion-del-desarrollo>

Fundación Foro Nacional por Colombia (2022). Diversificación productiva, cambio climático y gobernanza del sector extractivo. Bogotá. Disponible en: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2022/08/Diversificacion-productiva-cambio-climatico-y-gobernanza-del-sectorextractivoVB.pdf>

Garay, L. J. (2014). Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto. Obtenido de Procuraduría General de la Nación: https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2014/08/libro-mineria_contraloria_vol-iv.pdf

Gerstenberg, F. (2019). La minería de carbón en Colombia y la situación económica de las mujeres rurales: la comunidad El Hatillo (Cesar, Colombia). Ambiente y Desarrollo, 1-20.

Guerrero, J. (2021). El rostro de la mujer minera en Colombia: un análisis a partir del enfoque de género. Cuadernos de Desarrollo Rural , 18-36.

ICEFI. (2013). Diagnóstico De La Situación Minera En Honduras. Tegucigalpa, Honduras : ICEFI. Obtenido de ICEFI.

Infobae . (26 de Octubre de 2022). Infobae. Obtenido de Infobae: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/26/transicion-energetica-planteada-por-el-gobierno-petro-costaria-8000-millones-de-dolares-en-los-primeros-ocho-anos/>

Istas, Fundación 1° de mayo. (2021). Transición energética Justa en América Latina y el Caribe. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/19568.pdf>

La República. (16 de Noviembre de 2022). Plan Nacional de Desarrollo apunta a que se dé una autosuficiencia energética. Obtenido de Diario La República : <https://www.larepublica.co/economia/el-plan-nacional-de-desarrollo-de-petro-le-apunta-a-la-autosuficiencia-energetica-3489327>

L, S. M. (5 de Mayo de 2022). La Nación. Obtenido de Guerra Rusia-Ucrania. La crisis energética agravada por la guerra, ¿una oportunidad para la transición a las energías limpias?: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/guerra-rusia-ucrania-la-crisis-energetica-agravada-por-la-guerra-una-oportunidad-para-la-transicion-nido5052022/>

Martínez, M; Puertas, A; y Velásquez, F. (2022). Diversificación productiva, cambio climático y gobernanza del sector extractivo. 75 propuestas para una agenda de transición en Colombia. Foro Nacional por Colombia, Foro Región Central.

Ministerio de Agricultura. (2022). Boletín de precios de insumos agropecuarios #2 de 2022. Recuperado de: <https://sioc.minagricultura.gov.co/Boletines/BOLET%C3%8DN%20DE%20PRECIOS%20DE%20INSUMOS%20AGROPECUARIOS%20No.%202%20de%202022.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2021a). Impacto del Cambio Climático en Colombia. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/457-plantilla-cambio-climatico-13>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). Colombia, protagonista del histórico acuerdo de la COP 27 para crear fondo que mitigará los efectos del cambio climático en los países más vulnerables. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/cop27/colombia-protagonista-delhistorico-acuerdo-de-la-cop-27-para-crear-fondo-que-mitigara-los-efectos-de-cambio-climaticoen-los-paises-mas-vulnerables/>

Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (10 de agosto de 2022). Radicado el proyecto de ley que cerrará la puerta al fracking en Colombia. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/sector-ambiente/radicado-el-proyecto-de-ley-que-cerrara-la-puerta-al-fracking-en-colombia/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f). Así participamos. Recuperado de: <https://cop26.minambiente.gov.co/asi-participamos/>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. [https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudioeconomicos/estadisticas-e-informes/informes-de-inversion-extranjera/informes-de-inversionextranjera-\(balanza-cambiari/2022/julio/oe-mab-informe-cambiario-a-julio-2022.pdf.aspx](https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudioeconomicos/estadisticas-e-informes/informes-de-inversion-extranjera/informes-de-inversionextranjera-(balanza-cambiari/2022/julio/oe-mab-informe-cambiario-a-julio-2022.pdf.aspx)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-inversion-extranjera>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/1c8db89befed-46ec-b2a1-56513399bd09/Colombia.aspx>

Ministerio de Minas y Energía. (2018) Política en Derechos Humanos del Sector Minero Energético. <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/politica-derechos-humanos-sector-minero-energetico.pdf>

Ministerio de Minas y Energía. (2020). Estrategias de desarrollo local participativo que incentiven el beneficio de los territorios con proyectos mineros a través de alianzas estratégicas. https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/libro_Estrategias_final.pdf

Min. Minas y Energía y Unidad de Planeación Minero -Energética. (2020a). PLAN ENERGÉTICO NACIONAL 2020 - 2050. La transformación energética que habilita el desarrollo sostenible. Recuperado de: https://www1.upme.gov.co/DemandayEficiencia/Documents/PEN_2020_2050/Resumen_Ejecutivo_PEN_2020_2050.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (2021). Política Pública de Transparencia e Integridad del Sector Minero Energético.

Ministerio de Minas y Energía. (2021a). Transición energética: un legado para el presente y el futuro de Colombia. En Ministerio de Minas y Energía, consultado el 20 de octubre de 2022. Recuperado de: https://www.minenergia.gov.co/static/legado_transicion_energetica/src/document/TRANSICION%20ENERGETICA%20COLOMBIA%20BID-MINENERGIA-2403.pdf

Ministerio de Minas y Energía. (2022). Diálogo social para definir la hoja de ruta de la transición energética justa en Colombia.

Ministerio de Minas y Energía . (2022). Ministerio de Minas y Energía . Obtenido de: <https://www.minenergia.gov.co/documents/9497/HojaRutaTransicionEnergeticaJustaColombia.pdf>

Ministerio de Minas y Energía . (6 de Febrero de 2023). Ministerio de Minas y Energía . Obtenido de <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/bid-aprob%C3%B3-us70-millones-para-respaldar-la-iniciativa-de-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-en-colombia/>

Ministerio de Salud. (2013). Lineamientos generales para la implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social en entidades territoriales 2013-2022. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-discapacidad.pdf>

Ministerio de Salud. (2020). Boletines poblacionales: Personas con discapacidad. Diciembre 2020.

Montoya, M. (13 de Abril de 2023). Hacia una transición energética justa para Colombia. Obtenido de La República : <https://www.larepublica.co/analisis/milton-fernando-montoya-3592048/hacia-una-transicion-energetica-justa-para-colombia-3591964>

Mosquera, F., Mosquera, H., & Perea, J. (Diciembre de 2011). Determinación de la contaminación mercurial en personas vinculadas con la. Bioetnia , 195-206. Obtenido de Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico «John Von Neumann».

ONU Mujeres Colombia . (27 de Marzo de 2015). Conflicto armado, violencia sexual, narcotráfico y minería ilegal atentan contra la mujer rural. Obtenido de: <https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/03/la-mujer-rural-y-el-conflicto-armado#:~:text=En%20Choc%C3%B3%2C%20la%20consolidaci%C3%B3n%20de,padres%20de%20familia%2C%20quienes%20son>

Portafolio . (4 de Agosto de 2022). Junio, mes más alto en producción de petróleo desde diciembre de 2020. Bogotá , Bogotá, Colombia .

Portafolio. (7 de Noviembre de 2022). Colombia es un país de alta accidentalidad minera. Obtenido de Portafolio : <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-pais-alta-accidentalidad-minera-29618>

Rivera, E. (1 de Noviembre de 2018). Brechas de género en la minería: La minería artesanal y de pequeña escala colombiana desde una perspectiva de género. Obtenido de Alianza por la Minería Responsable ARM: https://www.responsablemines.org/wp-content/uploads/2019/02/DIGITAL-BRECHAS-DE-G%C3%89NERO_M21_C13-compressed.pdf

Rodríguez, C. (15 de Octubre de 2013). Contribuciones locales a una historia de la minería en la Amazonia colombiana. Obtenido de Tropenboscol : <http://tropenboscol.org/recursos/publicaciones/local+contributions+to+a+history+of+mining+in+the+colombian+amazon>

Rodríguez, C. (10 de Enero de 2016). Las mujeres y la minería ilegal de oro en la Amazonía colombiana . Obtenido de USAID : https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00M1NR.pdf

Sáenz, J. (20 de Agosto de 2022). El Espectador. Obtenido de El Espectador : <https://www.elespectador.com/economia/macroeconomia/que-pasaria-si-colombia-deja-de-explorar-y-producir-gas-natural/>

Semana . (24 de Julio de 2020). Así es el consumo de mercurio en Colombia. Obtenido de Semana : <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/colombia-sin-mercurio/articulo/asi-es-el-consumo-de-mercurio-en-colombia/577132/>

Semana . (2020). Las mujeres son más propensas a renunciar en el sector petrolero. Semana, <https://www.semana.com/economia/articulo/brechas-de-genero-en-las-empresas-del-sector-petrolero/299757/>.

Sol Miguel, L. (05 de mayo de 2022). Guerra Rusia-Ucrania. La crisis energética agravada por la guerra, ¿una oportunidad para la transición a las energías limpias? Diario La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/guerra-rusia-ucrania-la-crisis-energetica-agravada-por-la-guerra-una-oportunidad-para-la-transicion-nid05052022/>

Transparencia por Colombia . (29 de Diciembre de 2022). Insumos aportados por sociedad civil al proceso de validación EITI 2022: Informe de Espacio Cívico y recomendaciones a EITI Colombia. Obtenido de : <https://mesatransparenciaextractivas.org/noticias/insumos-aportados-por-sociedad-civil-al-proceso-de-validacion-eiti-2022-informe-de-espacio-civico-y-recomendaciones-a-eiti-colombia/>

WWF. (13 de Septiembre de 2017). Equidad Energética . Obtenido de WWF: https://wwf.panda.org/wwf_news/?311192/EQUIDAD-ENERGTICA#:~:text=Es%20indispensable%20reducir%20la%20vulnerabilidad,los%20impactos%20sociales%20y%20ambientales.



Foro
Región Central

El Sector Extractivo en Colombia 2022