

Comisión Internacional de Juristas finaliza visita a la empresa Carbones del Cerrejón, Colombia

Entre el 9 y el 13 de diciembre, una delegación de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) visitó el departamento de La Guajira para analizar el funcionamiento y eficacia del mecanismo de quejas de la empresa Carbones del Cerrejón LLC (El Cerrejón), propiedad de Glencore plc, Anglo American y BHP Billiton. La visita se realizó en el marco de la iniciativa de la CIJ sobre la eficacia de mecanismos de reclamación establecidos por empresas para remediar impactos negativos y abusos de derechos humanos.

La CIJ agradece la colaboración del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) en la organización y facilitación de la visita. Igualmente reconoce y agradece a la empresa Carbones del Cerrejón por la acogida y todas las facilidades brindadas a la misión así como la información compartida. La CIJ también agradece a las comunidades de afro-descendientes, campesinos e indígenas Wayuu que le acogieron y hablaron con ella. La presente declaración contiene opiniones y recomendaciones preliminares de la delegación con respecto al sistema de quejas de la empresa y el contexto en el que funciona. Posteriormente, la CIJ elaborará un informe completo y utilizará esta evaluación en el contexto de una evaluación general y recomendaciones sobre mecanismos de queja a nivel operacional.

El objetivo de la misión era el de conocer y analizar el funcionamiento y evaluar de manera preliminar la eficacia del mecanismo de quejas establecido por la empresa. El Cerrejón es una de las empresas del sector minero carbonífero que ha empezado temprano el proceso de establecimiento de mecanismos de reclamación y/o queja. Entre 2009 y 2011 formó parte de cinco experiencias piloto llevadas a cabo por el equipo del Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos.

Contextualizar el mecanismo: La minería de carbón en La Guajira

La Guajira – provincia de Colombia en la frontera con Venezuela- además de su belleza natural y la amabilidad de sus gentes sorprende al visitante por el contraste agudo que presenta entre la gran riqueza generada por la extracción del carbón y la pobreza prevalente entre su población. Un porcentaje mayoritario de la población de La Guajira se compone de poblaciones indígenas Wayuu y comunidades de afro-descendientes, los cuales generalmente viven en situación de pobreza. La falta de agua, oportunidades de empleo o actividades económicas que no estén vinculadas a las operaciones de El Cerrejón es patente, lo cual acentúa la aparente dependencia de la economía regional de la actividad extractiva del carbón y levanta dudas y cuestiones sobre la sostenibilidad a corto, mediano y largo plazo de la economía regional sentada en estas bases.

La información recibida por la delegación de la CIJ señala a la corrupción como uno de los factores principales que influyen y determinan la falta de mejores servicios de salud y educación, infraestructura e inversión económica en la región por parte del Estado. La corrupción es más visible entre la clase política. Altos funcionarios del gobierno regional estaban o están actualmente procesados por corrupción y homicidio. La Guajira ha tenido ocho gobernadores distintos en cinco años, lo cual constituye un factor desestabilizante y paralizante en un sistema político de gobierno altamente centralizado. En este contexto, aunque se hacen esfuerzos considerables por parte de diversos actores, incluido El Cerrejón, la desconfianza es significativa entre la población.

El Cerrejón es una de las más grandes operaciones de minería de carbón a cielo abierto del mundo y opera en la Guajira una operación integrada que comprende la extracción del carbón, su transporte por vía férrea privada hasta Puerto Bolívar (a 150 kilómetros) y su carga y transporte con destino a países consumidores. Cerca de un 40 por ciento del carbón exportado por Colombia se destina a los mercados europeos. El Cerrejón se presenta como ejemplo de una minería responsable en la región carbonífera de Colombia y en el mundo y recientemente ha desarrollado una serie de políticas de responsabilidad social, entre ellas un proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos. La CIJ fue informada que la experiencia y lecciones aprendidas del mecanismo de quejas han influido en el diseño de estas políticas.

El mecanismo de quejas

La delegación de la CIJ tuvo la oportunidad de familiarizarse con el diseño, proceso y resultados del mecanismo de quejas de la empresa gracias a las informaciones que esta le brindó y entrevistas con comunidades usuarias del sistema. Debe reconocerse que El Cerrejón ha diseñado un sistema bastante profesional y sofisticado, el cual sin embargo no es utilizado a plenitud y por el contrario funciona de manera limitada debido a una serie de factores.

El mecanismo tal como funciona por el momento, presenta elementos positivos entre los que pueden resaltarse:

- La accesibilidad del mecanismo a través de dos oficinas centrales cerca de la mina, además de una red de vigilantes de la vía férrea, analistas y promotores que se relacionan regularmente con la población dentro de la zona de influencia. Los posibles afectados también pueden contactar la oficina de quejas por teléfono, y la empresa divulga información relativa al mecanismo a través de folletos y tarjetas.
- Avances originales en la manera como se conduce el proceso con debida consideración a los elementos particulares de la cultura de los pueblos Wayuu: las quejas pueden ser de naturaleza colectiva, la observación de protocolos de negociación propios a su cultura, y su apreciación sobre lo que constituye una

reparación adecuada en las circunstancias. Esto demuestra flexibilidad relativa a las modalidades de negociaciones, así como remedios.

- Una estrategia proactiva en la identificación de impactos negativos a través de mecanismos de detección temprana en contextos no formalizados. La empresa hace esfuerzos para implementar mecanismos de detección de inquietudes de la gente en diversos contextos fuera del mecanismo de quejas y hace el seguimiento para que estas inquietudes se formulen de manera formal ante el mecanismo de quejas.

Entre los factores limitantes al mecanismo de queja de El Cerrejón se encuentran los siguientes:

- Los limitados recursos financieros y humanos a disposición para el trabajo del mecanismo de quejas. El número de empleadas y empleados que trabajan en la oficina de quejas es limitado para cubrir un vasto espacio geográfico con aproximadamente 325 comunidades indígenas, afro-descendientes o campesinas y por consiguiente miles de personas en el área de influencia directa e indirecta de la empresa. Este grupo pequeño hace un gran esfuerzo en un área que requiere constante desplazamiento y tiempo para el relacionamiento con la población, lo cual debe ser valorado pero es claramente insuficiente.
- Aunque el diseño básico del mecanismo de quejas contempla un alcance amplio sobre todas las inquietudes o abusos de derechos humanos vinculados a las operaciones de la empresa, en la práctica alrededor del 85 por ciento de casos recepcionados y resueltos por el mecanismo desde su creación (de un total de más de 1800 casos) se refieren a la muerte de animales como chivos, vacas y otros pertenecientes a las comunidades o familias ribereñas a la vía férrea. Sin minusvalorar la importancia de los animales para el sustento y la cultura de las comunidades aledañas, la delegación de la CIJ constata que otros problemas de derechos humanos vinculados a los reasentamientos de comunidades, alegaciones de contaminación de agua y aire, acceso a la tierra e inquietudes laborales son presentados y resueltos en menor proporción vía la oficina de quejas (alrededor de 200 en total en todos los años). Existe un procedimiento separado para los asuntos laborales en los cuales los delegados sindicales tienen un papel importante, pero que funciona de manera deficitaria según el sindicato. Las razones de este uso limitado del mecanismo de quejas son varias e incluyen los limitados recursos disponibles dentro del mecanismo y la falta de conocimiento y/o confianza de comunidades en el mecanismo.
- Déficit de legitimidad y confianza entre ciertos sectores de la población hacia el mecanismo el cual es percibido por algunos grupos como un instrumento sin independencia ni imparcialidad para dirimir casos serios de abusos de derechos humanos. Sin embargo, otros miembros de comunidades reconocen que la empresa atiende sus reclamos y cumple con los acuerdos establecidos a través del diálogo.

- A pesar de los esfuerzos hechos para comunicar y divulgar el mecanismo, su proceso y posibles beneficios frente a otros medios alternativos, subsiste un déficit en esta área. Muchos miembros de las comunidades entrevistadas manifestaron que no conocían el mecanismo. La información disponible públicamente es limitada y por ello la CIJ ha solicitado a la empresa información más completa y detallada.

El mecanismo de queja de El Cerrejón opera en un contexto en el cual los recursos legales y judiciales son utilizados con frecuencia, al igual que en otros muchos contextos en los que operan empresas en Colombia. Muchos de los casos de derechos humanos se han procesado utilizando mecanismos establecidos en el sistema jurídico del país, tales como los recursos de tutela, derecho de petición y el uso del mecanismo de conciliación prejudicial. La empresa manifiesta su respeto hacia las decisiones judiciales, aunque reconoce que algunas de ellas presentan dilemas e implicancias importantes para sus operaciones. El uso preferente de mecanismos y recursos de naturaleza judicial demuestra un nivel de confianza de los afectados en el sistema judicial pero también podría significar una limitación del mecanismo de quejas en tanto sistema de alerta temprana y prevención de conflictos en el campo de problemas serios de derechos humanos. La ejecución de las sentencias y decisiones judiciales, sin embargo, es lenta.

La delegación de la CIJ no ha recibido información alguna que señale una estrategia o política de la empresa para impedir o desincentivar el acceso a la justicia por parte de las personas o grupos afectados. La empresa indicó a la delegación que las compensaciones otorgadas en virtud de acuerdos con los quejosos siempre dejan abierta para ellos la posibilidad de un recurso judicial en casos que los afectados lo consideren necesario.

Recomendaciones preliminares

La delegación ha compartido con el equipo de interlocución de la empresa estas consideraciones y también algunas recomendaciones de índole preliminar, entre otras:

- Mejorar la comunicación y transparencia del mecanismo de quejas compartiendo información suficientemente detallada para que los actores externos, incluidos aquellos que asesoran a las comunidades afectadas, puedan visualizar el proceso en su conjunto y participar más plenamente. Esto contribuirá también a un sistema más predecible.
- La empresa debería considerar la incorporación y desarrollo de un componente de participación social y co-gestión del sistema de quejas como manera de incrementar la legitimidad, alcance y eficacia del mecanismo de quejas.
- La empresa podría considerar el desarrollo de un sistema de dos niveles que le permita abordar las quejas complejas o relativas a incidentes serios en una

instancia colegiada con participación de los grupos sociales en ella. Esto podría también contribuir a la percepción de legitimidad y eficacia del sistema.

- Asegurarse que el mecanismo de quejas ocupa un lugar adecuado dentro de la estructura de la empresa y que la línea de reporte de este mecanismo se haga al mas alto nivel posible dentro de la empresa. Igualmente, el mecanismo de quejas debe tener los recursos financieros y humanos suficientes para su importante trabajo.
- Adoptar medidas para que el sistema de quejas efectivamente aborde inquietudes y casos de abusos de todos los derechos humanos, incluidos aquellos que surgen con ocasión de los procesos de reasentamiento, contaminación de aire y agua, el acceso a estándares de vida dignos, entre otros.