

INFORME DE OPINIÓN

El doble discurso de la transición

Economía verde para Europa y extractivismo para América Latina – Reflexiones alrededor de la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales

Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos

La diplomacia de materias primas y las asociaciones estratégicas de recursos naturales de la UE están en alza, no sólo desde que la UE ha adoptado la Ley de Materias Primas Fundamentales para garantizar el suministro a sus industrias de energías renovables, digitalización, defensa y espacio. En este contexto, Germanwatch publica dos documentos de opinión escritos por autores de Kazajstán y Colombia para delinear y reforzar sus perspectivas sobre la diplomacia de materias primas de la UE. En el segundo artículo de opinión, las dos expertas kazajas en transparencia Mariya Lobacheva y Tatyana Sedova analizan la asociación sobre materias primas críticas que se estableció entre Kazajstán y la UE en 2022. Las autoras son valiosas colaboradoras de Germanwatch; las opiniones expresadas en la serie no reflejan necesariamente las de Germanwatch.

El pasado 18 de marzo de 2024¹ y tras diferentes discusiones iniciadas en marzo de 2023 el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo lograron acordar el borrador de una *Ley de Materias Primas Fundamentales* (o CRMA², por sus siglas en inglés). Esta ley europea tiene por objetivo asegurar un suministro seguro, diversificado, asequible y sostenible de 37 minerales considerados materias primas críticas o indispensables para sectores estratégicos de la Unión, tales como el sector de las energías renovables, la industria digital, los sectores del espacio y la defensa y la sanidad. Dicha ley constituye un instrumento jurídico que busca garantizar soberanía a los países de la Unión Europea, en términos de acceso a materias críticas para la transición, ante la presión generada tanto por las conflictividades en desarrollo en territorio europeo³, como por la estrategia expansiva de China, mejor posicionada en el mercado de los minerales para la transición⁴ que el viejo continente.

En términos generales, la CRMA aprobada incluyó la ampliación del número de materias primas estratégicas para la transición, la introducción del mecanismo de consulta en el proceso de evaluación de impacto ambiental

¹ Aunque entró en vigor el 23 de mayo de 2024 (último acceso: 10.06.2024).

² Council of the EU, 2024, [Strategic autonomy: Council gives its final approval on the critical raw materials act](#) (último acceso: 10.06.2024).

³ La Guerra de Ucrania ha impactado de manera directa en los objetivos de transición energética de Europa. Por esta razón, la Unión Europea se ha planteado una estrategia para garantizar su independencia energética frente al gas ruso (European Commission, 2022, [REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy](#)). Incluso, la soberanía energética se ha convertido en un asunto de seguridad nacional, por lo que la diplomacia europea opera en favor de la expansión del denominado “extractivismo verde” (Kristina Dietz, 2023, [¿Transición energética en Europa, extractivismo verde en América Latina?](#)) (último acceso: 10.06.2024).

⁴ Alfons Pérez, Bruna Cañada, Marta Pérez y Josep Nualart, 2023, [LA MINA, LA FÁBRICA Y LA TIENDA. Dinámicas globales de la “transición verde” y sus consecuencias en el “triángulo del litio”](#). Observatori del Deute en la Globalització. Barcelona (último acceso: 10.06.2024).

(aunque el informe inicial quedó excluido de los tiempos de aprobación de los proyectos)⁵ y el requisito de un análisis periódico de evaluación de riesgos de la cadena de suministro para las grandes empresas.

Sin embargo, el enfoque sigue primando el acceso a los recursos por parte de la Unión Europea, por encima de los posibles impactos que dicho abastecimiento pueda producir en los países productores, perpetuando un doble discurso de la transición. Es decir, Europa se diversifica y se fortalece bajo premisas como el reciclaje de materias primas o la economía circular, mientras los países productores netos de materia prima sacrifican sus territorios y ecosistemas estratégicos. Incluso es esencial señalar que el modelo de economía circular europeo no cuestiona el modelo de consumo de materias primas, simplemente traslada los costos socioambientales fuera del territorio de la Unión Europea, generando impactos negativos en la vida de millones de personas de países de América Latina, África y Asia.

El papel de América Latina en el contexto de la CRMA

En dicho contexto, América Latina juega un papel central en lo que se refiere a garantizar la soberanía para la transición de la Unión Europea, ya que algunos de los principales minerales para la transición, tales como el cobre, litio y níquel⁶, se extraen en dicho subcontinente. Así, una gran cantidad de los proyectos mediante los que se extraen estos materiales están o estarán ubicados en la región. Por ello, existe una gran preocupación respecto al potencial impacto de esta regulación, tanto en proyectos nuevos como en aquellos ya existentes.

Esto se refiere especialmente a impactos en materia ambiental y de derechos humanos, habida cuenta de los antecedentes relacionados con violaciones de los derechos humanos asociadas a las industrias extractivas, que han sido registradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁷, entre otras instituciones.

Entre el año 2015 y 2022, el Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos documentó la existencia de alrededor de 1976 ataques contra personas defensoras de derechos humanos, en contextos de actividades empresariales en todo el mundo. El 42% de los hechos ocurrió en América Latina y en relación con sectores como la minería y las energías renovables, entre otros⁸.

Por lo tanto, una regulación europea que no tiene en cuenta que existe un patrón de incumplimiento de los gobiernos de América Latina en su obligación de proteger los derechos humanos, sumado a la cada vez más marcada ineficiencia de la acción corporativa voluntaria⁹, termina por acentuar dichas problemáticas, beneficiando a la Unión Europea en detrimento de los países proveedores de materias primas.

⁵ Bruselas, 16.3.2023 COM (2023) 160 final 2023/0079 (COD). REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020 (último acceso: 10.06.2024).

⁶ IRENA, 2023, *Geopolitics of the energy transition: Critical materials*, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi (último acceso: 10.06.2024).

⁷ Inter-American Commission on Human Rights. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L) (último acceso: 10.06.2024).

⁸ Centro de información sobre Empresas y Derechos Humanos, 2023, *Guardianas y guardianes en riesgo: Enfrentando el abuso de las empresas en América Latina y el Caribe* (último acceso: 10.06.2024).

⁹ Op. cit.

Requisitos para la aplicación de la CRMA en términos de una transformación globalmente justa

En el caso concreto de la Ley de Materias Primas Críticas, se evidencia lo que puede denominarse “el doble discurso de la transición”. Por una parte, se hace referencia a una transición rápida, diversa y enfocada en garantizar la maximización de la utilización de recursos para Europa. Esto incluye estándares en materia de derechos humanos para Europa¹⁰ e incluso algunos de carácter nacional, como la Ley de Diligencia Debida alemana¹¹. Por otro lado, se posterga la transición energética para países como los de América Latina, reducidos a simples proveedores de materias primas, transfiriendo costos sociales y ambientales (cost shift), prolongando en el tiempo modelos extractivos (efectos lock-in) y obstaculizando el desarrollo de tecnologías y sectores para una transición justa (efectos de inercia)¹².

Partiendo de la perspectiva de una geopolítica de las denominadas “materias críticas para la transición”, desde la sociedad civil se han identificado varias preocupaciones en torno a la transición energética que deben ser tenidas en cuenta y de las que no escapa esta nueva regulación europea.

Asociaciones estratégicas

La propuesta inicial presentada por la Comisión Europea hacía referencia a asociaciones y proyectos estratégicos, con importantes vacíos en relación con sus implicaciones en materia ambiental y de derechos humanos. Las asociaciones estratégicas se plantean como un “(...) *compromiso entre la Unión y un tercer país de aumentar la cooperación en relación con la cadena de valor de materias primas que se establece a través de un instrumento no vinculante por el que se disponen acciones concretas de interés mutuo* (...)”¹³.

Estas asociaciones se plantean como una continuación “revisada” de las provenientes del Plan de Acción sobre las Materias Primas de 2020 y tienen como objetivo diversificar las fuentes de suministro de las materias primas¹⁴.

Frente a terceros países, el Reglamento finalmente aprobado establece algunos criterios para las asociaciones estratégicas, tales como la existencia de un marco regulador que prevenga y mitigue impactos ambientales y la disposición a garantizar suministros a los países europeos, entre otros. No obstante, dichos criterios son definidos como temas a ser discutidos periódicamente, mas no como punto de partida de las asociaciones¹⁵.

Adicionalmente, se establece la estrategia Global Gateway de la Unión Europea¹⁶ como guía de construcción de dichas asociaciones, lo que saca a la palestra el propósito de cooperación y beneficio compartido de estas asociaciones, pues la mencionada estrategia ha sido señalada como una falsa

¹⁰ Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 (último acceso: 10.06.2024).

¹¹ Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains of July 16 2021 (último acceso: 10.06.2024).

¹² Aldana Rivera, S.E. and León Peñuela, F.A., 2022. Hidrógeno en Colombia: si se hace mal, podría ser peor. Reflexiones sobre su apuesta. Heinrich Böll Foundation, Bogotá-Colombia Office.

¹³ Diario Oficial de la Unión Europea, 2024, Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril 2024 por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) no. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020 (último acceso: 10.06.2024).

¹⁴ Comisión Europea, 2023, Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020. P. 2 (último acceso: 10.06.2024).

¹⁵ Artículo 37 (1) (c) (i-iv).

¹⁶ Presentación de la estrategia Global Gateway (último acceso: 10.06.2024).

solución al desarrollo, sin contar con que instrumentaliza la cooperación internacional para imponer el extractivismo en el denominado Sur Global¹⁷.

La CRMA no estableció de manera clara cuál sería la relación entre aquellos proyectos que tengan una vocación de garantizar el suministro de materias críticas para la transición (proyectos estratégicos¹⁸) con las asociaciones estratégicas, por lo que a los efectos de este texto no se vincularán, ya que no hay certeza de si la existencia de un proyecto estratégico está necesariamente enmarcada en una asociación. Sin embargo, los estándares mínimos mencionados a continuación aplican a las dos herramientas de la Ley.

Flexibilización velada de estándares ambientales

De igual manera, la evaluación del impacto ambiental y de derechos humanos debe contemplarse en las asociaciones estratégicas y en los proyectos, con el fin de garantizar que las empresas no eludan su responsabilidad por presuntas violaciones de los derechos humanos y al ambiente, puesto que los terceros países donde se obtienen materias primas para la transición suelen ser escenarios de alta conflictividad socioambiental y de violaciones de los derechos humanos. Así, es necesario establecer como regla de interpretación en el relacionamiento con terceros países, que todos los actores económicos deben orientar su conducta en el marco de proyectos y asociaciones estratégicas asumiendo el estándar más robusto, cuando exista un conflicto jurisdiccional relacionado con su responsabilidad por conductas contrarias a los mandatos de diligencia debida y respeto a los derechos humanos.

La adopción de este principio protege a las comunidades y personas de terceros países que se verán afectadas por tales proyectos, pues busca reducir asimetrías entre comunidades y empresas, en la medida que estas últimas cumplirían así las normas de su país de origen si éstas son más robustas, o las del país de operación si fuera el caso.

Incluso, al promover los estándares de derechos humanos mencionados se busca ampliar, en términos de beneficios compartidos, las exigencias y adecuaciones del modelo productivo necesarias para una transición justa (esto aplicaría tanto en la Unión Europea como en terceros países).

Por esto, estrategias como la economía circular deberían operar tanto en los países de la UE como en aquellos donde operan las empresas que formarán parte de la cadena de suministro de los materiales críticos para la transición, siendo un requisito para el establecimiento de relaciones que los países mejor adecuados cooperen con aquellos que no lo están, para igualar las condiciones. En otras palabras: *“La Unión Europea debe implementar ambiciosamente su Plan de Acción de economía circular y tomar más medidas de reducción del uso de metales primarios y ponerse metas de reducción absoluta de recursos naturales”*¹⁹.

¹⁷ Araujo, N. & Maldonado, I., 2023, “América Latina y el Caribe frente al neocolonialismo europeo. Reflexiones en torno a la III cumbre CELAC-UE” ¿Qué pasa en el mundo?, núm. 22. Red de Estudios Globales Atlas-Polaris (último acceso: 10.06.2024).

¹⁸ La CRMA describe las medidas para los proyectos estratégicos del siguiente modo: “[...] para garantizar el desarrollo de proyectos estratégicos en toda la Unión, estos proyectos deben beneficiarse de procedimientos de concesión de autorizaciones simplificados y predecibles, y de apoyo para conseguir financiación. Dichas medidas podrían también suscitar mejoras en otros procedimientos de concesión de autorizaciones y en el acceso a la financiación para proyectos relativos a materias primas fundamentales o de otra índole. Con el fin de asignar correctamente los apoyos y garantizar su valor añadido, los proyectos deben evaluarse previamente con arreglo a un conjunto de criterios. [...] Para ser reconocidos como proyectos estratégicos de la Unión, los proyectos deben reforzar la seguridad del suministro de materias primas estratégicas en la Unión.” (Considerando 14 de la CRMA).

¹⁹ WAA. 2021, *Responsabilidad ambiental a través de la cadena de suministro - Miradas desde América Latina*. Editores: Sydow, J. y Ángel, A. P. 17 (último acceso: 10.06.2024).

Certificaciones²⁰: falsa independencia de agentes en los mercados

Continuando con la preocupación por el desequilibrio de poder, el hecho de suponer que las certificaciones como instrumento aparentemente independiente de auditoría para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental y de derechos humanos ignora la tendencia a que dichos instrumentos puedan ser capturados por las empresas, al estar regidos por dinámicas de mercado. En dicha línea, varios estudios han señalado la total ineficacia de estos mecanismos para identificar violaciones a los derechos humanos en las cadenas de suministro²¹. Es más, en temas como el de los derechos de las personas trabajadoras, algunos de estos mecanismos están pensados para fracasar y no dar cuenta de afectaciones y violaciones efectivas de los derechos humanos²².

Un enfoque de progresividad de los derechos debe ser un principio rector de esta regulación. Un proyecto o asociación estratégica no puede considerarse legítima si implica la reducción de la garantía de los derechos humanos y ambientales de las comunidades de terceros países. Por ello, dejar en manos de actores privados la posibilidad de establecer si un proyecto estratégico es sustentable no necesariamente se traduce en independencia y transparencia. Las certificaciones han de ser fortalecidas y estar sujetas a mecanismos de seguimiento, fiscalización y auditoría social, en los que la participación ciudadana es fundamental. Además, deben pasar por exhaustivos procesos de evaluación, los cuales sólo son posibles si existe una participación ciudadana legítima y vinculante. Para ello, debe existir independencia entre los diferentes actores expertos que intervienen en el proceso de evaluación permanente de las certificaciones, en lo que las instituciones académicas juegan un papel fundamental.

Conclusiones

Al observar la regulación desde una perspectiva de derechos humanos, encontramos algunos vacíos. El primero de ellos está relacionado con la falta de mención específica a los procesos de diligencia debida. La explicación inicial sobre este vacío tiene que ver con el hecho de que la Unión Europea estuvo discutiendo al mismo tiempo una directiva de diligencia debida. Así, en el texto de la CMRA se hace referencia cruzada a dicha directiva, entendiéndose que lo allí estipulado será el criterio por implementar. Sin embargo, la mencionada directiva pasó por difíciles etapas de flexibilización y debilitamiento²³, poniéndose incluso en peligro su aprobación²⁴, por lo que la ausencia de una postura clara en la materia denota el nivel de captura corporativa y de injerencia en la agenda pública del sector empresarial.

El segundo vacío se refiere a la falta de claridad respecto a los mecanismos de participación de actores no estatales dentro de la formación de las asociaciones. Es fundamental que se garantice la participación

²⁰ El parágrafo 49 y el artículo 29 de la CRMA hacen referencia a las certificaciones reconocidas, las cuales pueden ser obtenidas “*in the context of a broad range of public and private certifications schemas*”. Estos mecanismos son conocidos como *sistemas de gobernanza de múltiples partes interesadas (MSI)*. Existen serios cuestionamientos sobre los mismos, pues como señalaremos en este acápite, operan bajo las leyes del mercado y no en interés de la garantía de los derechos humanos. Incluso, se ha identificado que muchos de estos mecanismos son diseñados para fallar. Sobre el tema ver: MSI Integrity, 2020, *Not Fit-for-Purpose. The Grand Experiment of Multi-Stakeholder Initiatives in Corporate Accountability, Human Rights and Global Governance* (último acceso: 10.06.2024).

²¹ Business & Human Rights Resource Centre, *Beyond Social Auditing* (último acceso: 10.06.2024).

²² The Guardian, 2023, *Corporations are paying for worker abuse audits that are 'designed to fail', say insiders*.

²³ ICOCA: DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE LA DIRECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA RELATIVA A LA DILIGENCIA DEBIDA OBLIGATORIA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (último acceso: 10.06.2024).

²⁴ Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, 2024, *EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive finally & formally adopted* (último acceso: 10.06.2024).

directa y efectiva de las comunidades que se verían potencialmente afectadas. Esto implica tener en cuenta el contexto donde se desarrollarían diferentes operaciones empresariales e incluso establecer mecanismos idóneos con el objetivo de equilibrar las asimetrías de poder en el acceso a la información y la posibilidad de controvertir dicha información por parte de las comunidades y la ciudadanía.

Por último, y como se mencionó anteriormente, preocupa también el posible traslado de costos socioambientales a los terceros países (*cost shift*). Dado que la Unión Europea apuesta por una transición energética basada en el respeto de los derechos humanos y ambientales, el enfoque de derechos debe ser transversal en esta normativa, lo que implica reforzar la implementación de estrategias de diligencia debida obligatoria. Esto es, ir más allá del enfoque de responsabilidad social empresarial (RSE), pues esta última se basa en la premisa de que las acciones de las empresas se encuentran limitadas por la “*maximización del beneficio del accionista, cumpliendo con las obligaciones legales que en materia social y ambiental establezca el Estado*”²⁵.

Por ello, dependiendo de los costos, las empresas asumen o no la responsabilidad de respetar los derechos, generando un doble discurso que debilita la garantía de los derechos, convirtiendo la rentabilidad de la empresa en el factor que define si los mismos se respetan o no²⁶. Entonces, para materializar el enfoque de sustentabilidad propugnado en este reglamento, debe existir un criterio de responsabilidad, que no puede estar sujeto a la voluntad o al análisis costo-beneficio de la empresa. Debe reiterarse que las normas voluntarias como los Principios Rectores y la Diligencia Debida que se desprende de los mismos no son suficientes e incluso no garantizan el respeto de derechos humanos porque el control de su implementación es cedido a un actor privado que tiene conflictos de interés, pues mide su responsabilidad en base a un análisis de costo beneficio.

Por otro lado, la CMRA puede implicar un traslado de costes a terceros países en detrimento de una transición energética justa. Esto se debe a que en muchos casos los terceros países no cuentan con los recursos y la institucionalidad suficientes para prevenir impactos sobre el ambiente y los derechos humanos. Debe ser un principio rector de esta normativa el ***principio de superación de las asimetrías estructurales entre países***, con compromisos de estrategias para el desarrollo mutuo, comercio justo y respeto a los derechos humanos, buscando construir políticas para la transición que prioricen el bienestar de las poblaciones donde se desarrollaran los proyectos y las inversiones²⁷.

Organizaciones de la Sociedad Civil, tales como el Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, plantean que la consolidación de una transición rápida, global y justa es necesario construirla sobre tres principios:

- En primer lugar, se necesita un modelo de negocio para la transición fundado en términos de prosperidad compartida. Esto implica que el conjunto de operaciones debe garantizar una vida digna para las personas que habitan los territorios, sin reducirse a las ganancias corporativas.

²⁵ Quinche Martín, F. L., 2017, Una mirada crítica a las teorías predominantes de la responsabilidad social corporativa. *Revista Facultad De Ciencias Económicas*, 25(2), 159–178 (último acceso: 10.06.2024).

²⁶ Para profundizar sobre este tema ver: Ramasastry, Anita, *Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability* (2015). *Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 2, pp. 237-59 (2015), *University of Washington School of Law Research Paper No. 2015-39* (último acceso: 10.06.2024).

²⁷ Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, 2023, *Bajo tierra: Derechos humanos y cadenas de valor de las energías renovables en los Andes*.

- En segundo lugar, se debe consolidar un compromiso real de los sectores público y privado respecto a la protección a los derechos humanos, con un enfoque claro de diligencia debida y prevención de los riesgos que puedan afectar a comunidades y personas trabajadoras.

Finalmente, en el marco del desarrollo de proyectos asociados a materias primas estratégicas, es fundamental que tanto las comunidades como las personas trabajadoras tengan garantizada la negociación justa asociada a los proyectos que les afectan, incluyendo un acceso a reparaciones efectivas cuando se presenten daños²⁸.

²⁸ Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, 2023, [Just energy transition principles for human rights in business and investment](#).

Autores: Fabián Andrés León Peñuela, Valentina Muñoz Bernal

Fabián Andrés León Peñuela es director de programa, investigador y representante de la oficina de Colombia del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. Tiene formación en Derecho, Economía y Ciencias Políticas, con una maestría en Derecho Constitucional. Su trabajo está orientado a la regulación de actores económicos, derechos humanos y acceso a la justicia. Valentina Muñoz Bernal fue investigadora del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos hasta diciembre de 2023. Su trabajo se ha centrado en el tema de empresas y derechos humanos, desarrollo y construcción de paz. Tiene formación en Ciencias Políticas y Economía, y actualmente está cursando una maestría en asuntos globales con énfasis en desarrollo sostenible.

Cita sugerida: Peñuela, F. A. L., Bernal, V. M., 2024, El doble discurso de la transición. Economía verde para Europa y extractivismo para América Latina – Reflexiones alrededor de la Ley Europea de Materias Primas Fundamentales

Download this document at: <https://www.germanwatch.org/es/91656>

June 2024

Germanwatch e.V.

Office Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Phone +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Website: www.germanwatch.org

Office Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Phone +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

E-mail: info@germanwatch.org

Este proyecto fue financiado por el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Seguridad Nuclear y Protección al Consumidor. Los fondos se facilitan por resolución del Bundestag alemán. La responsabilidad del contenido recae en Germanwatch e. V.



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation,
Nuclear Safety and Consumer Protection

