

Prácticas prometedoras

Alcanzar mayor sostenibilidad en el sector minero andino a través del fortalecimiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

Antecedentes

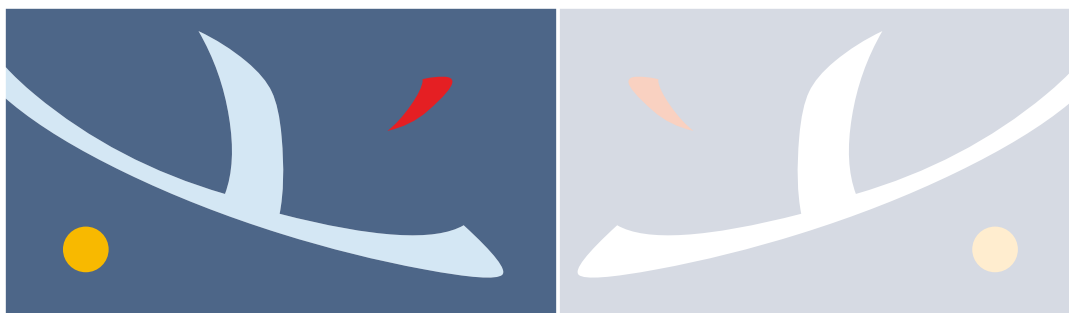
América Latina y el Caribe cuentan con una gran riqueza de recursos naturales y biodiversidad. Entre otras materias primas, en la región se encuentra el 40% del total de las reservas mundiales de cobre, el 32% de plata y el 61% de litio. En los países andinos, las industrias extractivas han contribuido significativamente al PIB de la subregión y han jugado un rol crucial en su desarrollo. Si bien existen diferencias entre los países, la minería ha contribuido a reducir los niveles de pobreza y desigualdad en todos ellos.

No obstante, las actividades mineras también han generado violaciones de los derechos humanos, conflictos socioambientales y contaminación del medioambiente. Las violaciones de los derechos humanos vinculadas a la minería en la región incluyen desplazamientos y reasentamientos, violaciones de los derechos de los indígenas al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) y pérdidas de vidas humanas causadas por accidentes tras deslizamientos de tierra y roturas de tranques de relave.

Casos como estos subrayan la obligación de los estados de proteger a las personas contra las violaciones de los derechos humanos cometidos por parte de las empresas en el territorio nacional. También enfatizan la necesidad de que todas las empresas mineras asuman su responsabilidad corporativa de respetar los derechos humanos e implementar políticas y procesos de debida diligencia en derechos humanos.

Para promover estos cambios en los países andinos, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) encargó a la GIZ y al Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales (BGR) la implementación del Programa de cooperación regional para la gestión sostenible de los recursos minerales en los países andinos (MinSus) desde 2014 hasta 2022.

El objetivo del programa es apoyar a los países andinos en el diseño y en la implementación de prácticas mineras sostenibles, así como en el fomento de la transparencia a lo largo de las cadenas de suministro y de valor de minerales. El programa se divide en tres áreas de acción: (i) Políticas y estrategias (GIZ), (ii) Gobernanza de actores (GIZ) y (iii) Transferencia tecnológica y fomento de la innovación (BGR).



Mesa de apertura en el XXIV Congreso FIO,
noviembre 2019.



El marco de los derechos humanos y la gobernanza de recursos

El deber del Estado de proteger los derechos humanos en el sector minero se deriva de la Carta Internacional de Derechos Humanos, que comprende los nueve tratados internacionales principales de derechos humanos, así como los ocho convenios laborales fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas (CLPI) está consagrado en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (PRNU) estipulan la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Ellas deben evitar las violaciones de los derechos humanos y se deben hacer cargo de las repercusiones negativas que sus actividades comerciales puedan tener sobre los derechos humanos. Con este fin, las empresas deberían adoptar medidas de debida diligencia en materia de derechos humanos como, por ejemplo:

- Establecer un compromiso político con los derechos humanos;
- Identificar, prevenir y mitigar los impactos negativos sobre los derechos humanos;
- Informar regularmente sobre la forma en que se hacen cargo de sus impactos sobre los derechos humanos;
- Establecer procesos para permitir la remediación de cualquier impacto negativo sobre los derechos humanos.

Aparte de la responsabilidad propia de las empresas, los estados tienen la obligación legal de proteger a los individuos de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con las empresas. A nivel global, los estados implementan los PRNU mediante la adopción de planes de acción para empresas y derechos humanos, que se deben componer de una 'mezcla inteligente' de medidas obligatorias y voluntarias. Adicionalmente, las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales incluyen recomendaciones para una conducta empresarial responsable. La Guía de Debida Diligencia para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales entrega recomendaciones detalladas para ayudar a las empresas a respetar los derechos humanos y evitar que sus decisiones y prácticas de compra de minerales contribuyan a la existencia de conflictos.

Hacia un enfoque basado en derechos humanos

El fomento de los derechos humanos y de la igualdad de género son elementos esenciales del programa MinSus. Siguiendo el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) de la cooperación alemana para el desarrollo, el programa estableció una alianza con la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). La FIO reúne a más de 100 Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), defensores del pueblo, fiscales, compradores, proveedores y comisionados de América Latina y Europa.

El objetivo del programa MinSus es fortalecer a las INDH en la región en su rol de guardianes de la protección y promoción de los derechos humanos en los países respectivos. Las INDH asesoran a sus gobiernos y parlamentos sobre temas de derechos humanos y ayudan a crear conciencia pública. Como tales, ellas juegan un rol crucial en el fomento de actividades mineras sostenibles y respetuosas. Las INDH han analizado quiénes han sido los grupos afectados negativamente por las actividades mineras en las regiones respectivas, identificando a las mujeres, las personas indígenas, las minorías étnicas, los niños y las personas de la tercera edad como los grupos más vulnerables ante los impactos negativos de minería.

A través del proyecto, las INDH han intercambiado y profundizado sus conocimientos sobre los impactos de la minería en los derechos humanos. Han fortalecido su capacidad de sistematizar y procesar una gran cantidad de denuncias de derechos humanos referidos a la industria extractiva, desarrollando criterios de selección fundamentados en el enfoque basado en derechos humanos. Las INDH regionales en América Latina y el Caribe han desarrollado nuevas capacidades y fortalecido la colaboración y sus lazos institucionales. Se han sistematizado y publicado las mejores prácticas regionales e institucionales como, por ejemplo, [recomendaciones](#) sobre cómo incorporar un enfoque basado en derechos humanos en las evaluaciones de impacto ambiental.



Taller de las INDH, septiembre 2019.

Un enfoque específico del proyecto ha sido la vinculación de los derechos humanos con los temas ambientales. Varios de los derechos humanos están directamente relacionados con el medioambiente, tales como los derechos al agua, a la alimentación, a la salud y a la información. Las industrias extractivas pueden causar impactos negativos sobre estos derechos y también pueden poner en peligro un medioambiente sano y el acceso a la energía. En consecuencia, pueden poner en riesgo el sustento y la supervivencia cultural de las comunidades afectadas. Este punto es de especial relevancia en la región andina, donde la cosmovisión de muchas comunidades y poblaciones indígenas está en consonancia con la protección y el respeto del medioambiente (conocido por muchos de estos pueblos como *pachamama* o *sumak kawsay*, entre otros conceptos).

La contraparte regional del programa, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), ha sido de gran valor para la investigación sobre el vínculo entre los derechos humanos y los temas ambientales. En la región, la CEPAL es reconocida por desarrollar diálogos multiactor sobre la gobernanza de los recursos naturales y por proveer asistencia técnica en ámbitos como pasivos ambientales, cierre de minas y gestión sostenible y responsable de los recursos naturales. La CEPAL ha sido además un socio clave, dado que tiene a su cargo la secretaría técnica del Acuerdo de Escazú, que garantiza los derechos de acceso a la información y la participación en procesos de toma de decisión, al igual que el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Debido a la naturaleza de las actividades mineras y su enorme impacto ambiental y social, resulta esencial que las INDH monitoreen su realización adecuada y la implementación de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) y otros mecanismos de gestión. De esta manera, las INDH pueden contribuir al fomento y a la protección de los derechos humanos, por ejemplo, informando sobre violaciones de los derechos humanos. Los defensores del pueblo de las INDH pueden mediar en conflictos sociales y ejercer influencia sobre actores políticos haciendo recomendaciones, por ejemplo, a través de la proposición de mejoras en los sistemas existentes de EIA.

Las INDH solicitan la comunicación permanente entre las empresas y grupos de la población potencialmente afectados, a través de una variedad de mecanismos, como audiencias públicas o mesas redondas de diálogo, investigaciones y manejo de reclamos. Otras actividades incluyen la distribución y el seguimiento de declaraciones, decisiones, recomendaciones, estándares, conclusiones y propuestas de instituciones internacionales de derechos humanos.

Logros e impacto

Este programa ha contribuido al establecimiento de un grupo de trabajo de FIO sobre derechos humanos y minería, lo cual no hubiese sido posible sin la ayuda del programa de la GIZ “Fortalecimiento de los Miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman” (PROFIO), que finalizó en diciembre de 2018.

El grupo de trabajo de la FIO ha permitido que las INDH participen puedan compartir ideas y discutir los múltiples desafíos en el sector minero. Ellos han desarrollado nuevas herramientas de protección y fomento de los derechos humanos y de toma de conciencia de violaciones de los derechos humanos en el contexto minero. Por ejemplo, el [Observatorio del Principio 10](#) de la región ALC, entrega información sobre legislación, políticas, jurisprudencia y acuerdos sobre los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia ambiental. Estos derechos están inscritos en el [Principio 10](#) de la Declaración de Río.

Otro resultado del proceso ha sido la interacción entre la CEPAL y las INDH de la región en el contexto minero. Como resultado de esta cooperación, la CEPAL se ha transformado en un miembro permanente del grupo temático de la FIO. A través de la comunicación digital regular y de talleres presenciales, han mejorado la cooperación regional y sur-sur en un entorno multiactor. En el marco del Observatorio del Principio 10 de la CEPAL, se ha establecido una comunidad de práctica, que sirve como espacio virtual para el intercambio de información y la discusión. De esta forma se han facilitado instancias de aprendizaje recíproco, por ejemplo, cuando otros países del grupo temático aprendieron

sobre el reciente desarrollo en Perú de directrices para el fomento de la participación de mujeres en el proceso de certificación ambiental. Este intercambio resultó ser muy valioso, por lo cual es probable que el grupo continúe su trabajo más allá de la duración del programa MinSus.

Tras un taller regional de la FIO en 2017, el grupo temático inició un trabajo sobre recomendaciones para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos y con enfoque de género en las evaluaciones de impacto ambiental, tanto para los países como para las empresas. Una recomendación que resultó del proceso previo de consultas destaca la importancia de que los países hagan seguimiento, monitoreen e informen sobre los acuerdos y medidas. Además, con la asistencia técnica de GIZ y CEPAL, la FIO y las INDH seleccionadas desarrollaron una encuesta que se distribuyó entre las diez instituciones que forman parte del grupo temático. Con la ayuda de la encuesta, la FIO y las INDH pudieron analizar y comparar los distintos sistemas de EIA y las legislaciones relacionadas. Entre otros puntos, se demostró la ausencia de una perspectiva de género en las EIA de los diez países miembros del grupo temático.

Basado en la información recopilada en la encuesta, se desarrollaron recomendaciones para los países y las empresas en tres áreas. (i) Acceso a la información, (ii) Acceso a la participación pública y (iii) Procesos de consulta previa, libre e informada.

Con el aporte de las iniciativas de la GIZ y la CEPAL, se han promocionado los marcos internacionales, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Agenda 2030, entre los países y grupos de la población que se constituyen como titulares de derechos. Mediante la promoción de las plataformas multiactor, tales como el mismo MinSus, el programa ha fortalecido la vinculación entre la Agenda 2030 y la agenda de los derechos humanos.

En su tercera fase (2019–2022), el programa MinSus aprovechará las lecciones aprendidas para integrar aún más los derechos humanos, tanto a nivel interno como externo. El componente de derechos humanos se centra en el fortalecimiento del acceso de los ciudadanos a los mecanismos de reclamos en contextos mineros, con un doble objetivo: Por un lado, permitiendo que los responsables (principalmente las autoridades mineras y ambientales) en el ámbito minero puedan cumplir con sus responsabilidades y, por otro, empoderando a los titulares de derechos (comunidades afectadas por la minería y la sociedad civil en su conjunto), lo cual a su vez sirve para fortalecer los mecanismos de prevención de conflictos. En el marco de estas actividades, el Programa continuara manteniendo un vínculo cercano con la sociedad civil al igual que las INDH. En este sentido, el Programa continuará la cooperación con la ONG CREER y la INDH de Colombia en el desarrollo de mecanismos de reclamo, apoyando así la sostenibilidad del actual proyecto piloto del programa intersectorial “Aplicar los derechos humanos en la cooperación al desarrollo”.

Panel sobre igualdad de género en el XXIV Congreso FIO, Brasil 2019.

Desafíos

Las actividades mineras no son neutrales al género. Tradicionalmente, las mujeres han sido discriminadas en la toma de decisiones y en la distribución de los beneficios de las actividades mineras en general. La incorporación de la dimensión de género en las EIA sigue siendo un desafío esencial para las INDH, dado que los temas de género generan una resistencia significativa entre los actores claves en la región. A menudo, las empresas del sector extractivo están más dispuestas a incorporar los derechos humanos que los temas de género en sus operaciones, monitoreos, informes y proceso de debida diligencia.

Otro desafío es el fomento de la comprensión adecuada del EBDH. Tanto las INDH como otros actores deben recibir una capacitación profunda y acordar un lenguaje en común. En ese contexto, MinSus puede aprender de actividades en curso de la GIZ. Actualmente, por ejemplo, el Programa sectorial sobre derechos humanos de la GIZ apoya la capacitación de enfoques basados en derechos humanos en la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Adicionalmente, la falta de recursos financieros y humanos en las INDH supone un desafío constante. Las INDH se ven superadas por la gran cantidad de reclamos de violaciones de derechos humanos que están recibiendo. Por ello, resulta clave el apoyo y la contribución al fortalecimiento del funcionamiento interno de las INDH.





INDHs presentando en la IV Consulta Regional sobre Empresas y Derechos Humanos.

Viola Bölscher
viola.boelscher@giz.de
 Programa Sectorial
 Derechos Humanos

Nicolas Maennling
nicolas.maennling@giz.de
 Programa MinSus

Otro desafío es la falta de implementación de las recomendaciones de las INDH en los gobiernos, ministerios sectoriales y en el sector privado. Es fundamental ir más allá de las recomendaciones y llegar a la acción. Se debe colocar un mayor énfasis en el monitoreo y en el desarrollo de sistemas de alerta temprana. El manejo de problemas estructurales, como debilidades institucionales y conflictos socioambientales, sigue siendo igualmente un desafío. Esto va más allá de los objetivos, los recursos y el marco temporal del programa, por lo cual es importante involucrar a más actores de la región.

Lecciones aprendidas

Las alianzas multiactor juegan un papel clave si se quieren generar impactos relevantes para los derechos humanos en el contexto minero. Resulta esencial que, desde las fases más tempranas del proceso, se involucre al mayor número posible de actores. Esto incluye el intercambio con INDH fuera de la región como, por ejemplo, el Instituto Danés de Derechos Humanos. Otros aliados importantes han sido organizaciones de las Naciones Unidas y otros programas de la GIZ, que permitieron multiplicar sinergias, recursos e impactos para financiar la participación de las INDH fuera de la región andina y para maximizar sinergias y conocimiento en la región ALC.

Una segunda lección aprendida es que se requiere un esfuerzo y un tiempo relevante de preparación para mapear a las INDH y para coordinar a todos los actores relevantes. Para la planificación de los recursos y de los indicadores, es fundamental que se desarrollen cronogramas y resultados realistas y que se gestionen las expectativas de las INDH. Un punto clave es identificar INDH fuertes y particularmente dispuestas a ayudar en la coordinación del trabajo y a servir como catalizador para el resto del grupo. En el caso de MinSus, la INDH de Colombia, que actualmente preside la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos ([GANHRI](#)), ha sido un impulsor clave del desarrollo y liderazgo del grupo temático.

Publicado por la

Deutsche Gesellschaft für
 Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Oficinas registradas en Bonn y Eschborn, Alemania

Programa intersectorial 'Aplicar los derechos
 humanos en la cooperación para el desarrollo'
 Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36
 53113 Bonn, Alemania
 Teléfono: +49228 44 60-34 35
 e-mail: sv-menschenrechte@giz.de
 Web: www.giz.de

Estado

Agosto de 2020

Diseño

kipconcept gmbh, Bonn

La GIZ es responsable por el contenido de esta publicación.

La responsabilidad del contenido de páginas web externas vinculadas en esta publicación corresponde a los editores respectivos. La GIZ se desvincula expresamente de tales contenidos.

Por encargo del

Ministerio Federal de Cooperación Económica
 y Desarrollo (BMZ) División 412 – Derechos
 humanos; igualdad de género; inclusión de personas
 con discapacidades, Bonn, Alemania

En cooperación con el

Instituto Alemán de Derechos Humanos
 Zimmerstraße 26/27
 10969 Berlin, Alemania