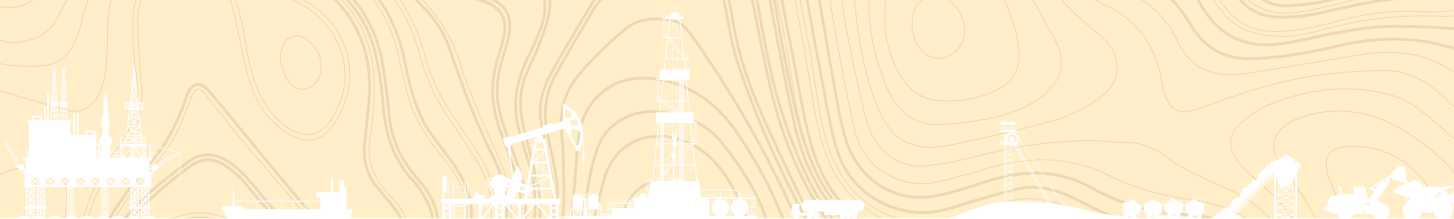


**Análisis, sistematización  
y comparación  
de los mecanismos de  
acceso a reclamo en la  
región andina**



## IMPRESSUM

Coordinación del informe: Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER)

Equipo de trabajo:

- Jose Fernando Gómez Rojas (CREER)
- Natalia Correa Sánchez (CREER)
- Diana Carolina Olarte Bácares (Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá)
- Laura Bernal Bermúdez (Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá)
- Juan Carlos Botero Navia (Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá)
- Tricia Olsen (Universidad de Denver, USA)

Investigadores por país:

- David Cordero Heredia (Ecuador)
- Marcel Didier von der Hundt (Chile)
- Cristina Blanco Vizarréta (Perú)
- Salvador Herencia Carrasco (Perú)
- Valeria Reyes Menéndez (Perú)

Este trabajo se enmarca dentro de las actividades del Programa “Cooperación regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos”, financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) e implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Versión febrero de 2021

Diseño y diagramación Pablo Medina Ubilla | [www.koloro.cl](http://www.koloro.cl)

## CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO .....	8
INTRODUCCIÓN.....	14
1. CONTEXTO.....	17
1.1. Metodología y enfoque del estudio.....	18
1.2. Los impactos en derechos humanos de las actividades empresariales de minería a gran escala.....	20
1.2.1. La actividad minera en los países andinos.....	20
1.2.2. Amenazas o vulneraciones de derechos humanos asociadas a actividades mineras.....	23
1.3. Acceso a reclamos desde una mirada integral y con un enfoque basado en derechos humanos.....	25
1.3.1. Acceso al remedio: Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.....	29
1.3.2. Otras directrices de acceso a remedio: OCDE y OIT.....	33
2. BOLIVIA: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO.....	34
2.1. Mecanismos estatales judiciales.....	35
2.2. Mecanismos estatales no judiciales.....	36
2.3. Mecanismos no estatales: canales operacionales diseñados por las empresas.....	36
3. CHILE: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO.....	40
3.1. Mecanismos estatales judiciales.....	41
3.2. Mecanismos estatales no judiciales.....	42
3.3. Mecanismos no estatales: canales operacionales diseñados por las empresas.....	43
4. COLOMBIA: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO.....	47
4.1. Mecanismos estatales judiciales.....	48
4.2. Mecanismos estatales no judiciales.....	51
4.3. Mecanismos no estatales: canales operacionales diseñados por las empresas.....	55
5. ECUADOR: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO.....	59
5.1. Mecanismos estatales judiciales.....	60
5.2. Mecanismos estatales no judiciales.....	61
5.3. Mecanismos no estatales: canales operacionales diseñados por las empresas.....	62



<b>6. PERÚ: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO</b> .....	<b>65</b>
6.1. Mecanismos estatales judiciales.....	66
6.2. Mecanismos estatales no judiciales.....	68
6.3. Mecanismos no estatales: canales operacionales diseñados por las empresas.....	70
<b>7. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MECANISMOS PARA IDENTIFICAR BARRERAS Y OPORTUNIDADES EN SU FORTALECIMIENTO EN LOS PAÍSES ANDINOS</b> .....	<b>74</b>
7.1. Participación del Estado en las violaciones de Derechos Humanos.....	75
7.2. Uso de mecanismos de reclamo judicial y no judicial.....	76
7.3. Uso de mecanismos de reclamo según el tipo de violación.....	78
7.4. Uso simultáneo de mecanismos de reclamo judiciales y no judiciales.....	79
7.5. Autoridades judiciales involucradas en mecanismos de reclamo judiciales.....	80
7.6. Acceso a una reparación efectiva mediante mecanismos judiciales.....	80
7.7. Uso de mecanismos no judiciales por país.....	80
7.8. Acceso a una reparación efectiva mediante mecanismos no judiciales.....	83
<b>8. CONCLUSIONES</b> .....	<b>85</b>
8.1. Limitaciones de los mecanismos de reclamo judiciales a nivel regional.....	86
8.2. Limitaciones de los mecanismos de reclamo no judiciales a nivel regional.....	89
8.3. Limitaciones de los mecanismos de reclamo no estatales (canales operacionales).....	92
8.4. Recomendaciones sobre el fortalecimiento y mejora de los mecanismos de reclamo a nivel regional.....	95
8.5. Recomendaciones en relación con la coherencia política y la coordinación institucional.....	99
<b>9. REFERENCIAS</b> .....	<b>100</b>
<b>10. ANEXOS</b> .....	<b>107</b>
Modelo del cuestionario dirigido a empresas del sector minero.....	108
Respuestas al cuestionario dirigido a empresas del sector minero (Colombia).....	113
Modelo entrevista adelantada a los actores del Estado, empresas y sociedad civil.....	116



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Entrevistas y cuestionarios por país.....	19
Tabla 2. Orientaciones del GTDHE sobre reparación efectiva.....	26
Tabla 3. Atributos de los mecanismos de acceso a reclamo.....	31
Tabla 4. Porcentajes de mecanismos judiciales y no judiciales, por país.....	79
Tabla 5 Distribución de resultados de los mecanismos no judiciales, por país.....	84
Tabla 6. Síntesis de las limitaciones de los mecanismos.....	94

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Actividad minera en los países andinos.....	20
Ilustración 2. Cadena de valor de la actividad minera.....	23
Ilustración 3. Estrategia de Sistemas Locales de Justicia.....	54



## SIGLAS Y ABREVIACIONES

AJAM	Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera de Bolivia
ANA	Autoridad Nacional de Agua de Perú
BGR	Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales
BHRC	Archivo del Centro de Empresas y Derechos Humanos
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania
CAJ	Corporación de Asistencia Judicial de Chile
CAM	Contratos Administrativos Mineros de Bolivia
CHRD	Corporations and Human Rights Database
COCHILCO	Comisión Chilena del Cobre
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre de Chile
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena de Chile
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas de Perú
CREER	Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables
DDHH	Derechos Humanos
DHE	Derechos Humanos y Empresas
DT	Dirección del Trabajo de Chile
EISI	Evaluación Integral Sectorial de Impactos para el sector de la minería en Colombia
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit de Alemania
GOCDE	Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable
GTDHE	Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos y Empresas de Naciones Unidas



ICMM	International Council on Mining and Metals
INDH	Institución Nacional de Derechos Humanos
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico de Perú
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
MINAM	Ministerio del Ambiente de Perú
MINEM	Ministerio de Energía y Minas de Perú
MinSus	Programa Cooperación Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Mineros en los Países Andinos
MMA	Ministerio del Medio Ambiente de Chile
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Perú
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNC	Punto Nacional de Contacto
PRNU	Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
PUJ	Pontificia Universidad Javeriana de Colombia
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental de Chile
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles de Perú
SMA	Superintendencia del Medio Ambiente de Chile
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía de Perú
Supersociedades	Superintendencia de Sociedades de Colombia
UPME	Unidad de Planificación Minero Energética de Colombia



# RESUMEN EJECUTIVO





## RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta, analiza, sistematiza y compara los mecanismos de acceso a reclamo en los países de la región andina ante violaciones de derechos humanos asociadas a la actividad empresarial minera formal de mediana y gran escala. De conformidad con el Pilar III de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas (PRNU), que desarrolla compromisos de derecho internacional en materia de acceso a justicia y reparación en el contexto de las actividades empresariales, los Estados tienen el deber de garantizar que, ante los abusos de derechos humanos, las personas afectadas accedan a mecanismos de reparación eficaces (principio 25). El objetivo del presente estudio es recopilar los diversos mecanismos de acceso a reclamo estatales y no estatales existentes en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, con énfasis en los impactos generados por las actividades mineras, con miras a propiciar una reflexión regional sobre el número de mecanismos existentes, sus funciones, su grado de accesibilidad, las buenas prácticas existentes en la materia, al igual que los desafíos pendientes para garantizar y fortalecer el acceso. De conformidad con las categorías propuestas por los PRNU, el estudio indaga en los mecanismos estatales judiciales, estatales no judiciales y no estatales (canales operacionales) disponibles en cada país.

A continuación se presenta un resumen de los principales resultados de este estudio, teniendo en consideración: (i) el catálogo de los mecanismos de reclamo existentes en los países objeto de estudio, (ii) el uso que se les ha dado a los mecanismos de reclamo, (iii) las limitaciones identificadas con respecto a los mecanismos de reclamo, y (iv) las principales recomendaciones de cara al fortalecimiento de los mecanismos de reclamo en cuanto a su accesibilidad, efectividad, imparcialidad y demás atributos establecidos por los PRNU.



## Catálogo de los mecanismos de reclamo existentes en los países seleccionados

**Mecanismos estatales judiciales:** acción de tutela, acciones ordinarias (penal, laboral, civil), acciones contencioso administrativas.

**Mecanismos estatales no judiciales:** Derecho de Petición, Punto Nacional de Contacto, Inspector del Trabajo, Defensoría del Pueblo, Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea, Superintendencias, Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

**Mecanismos no estatales:** once experiencias de empresas que cuentan con mecanismos de reclamación.

**Mecanismos estatales judiciales:** acciones constitucionales, acciones ordinarias en contra del Estado, acciones ordinarias en contra de particulares.

**Mecanismos estatales no judiciales:** Defensoría del Pueblo, mecanismos de tutela (general, ambiental y minera), exámenes de la Contraloría General del Estado.

**Mecanismos no estatales:** iniciativas gremiales y dos experiencias de empresas que cuentan con mecanismos de reclamación.

**Mecanismos estatales judiciales:** mecanismos de protección constitucional, acciones ordinarias (penal, laboral, civil), acciones contencioso administrativas.

**Mecanismos estatales no judiciales:** autoridades del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental, Mesas de Diálogo, Defensoría del Pueblo, Punto Nacional de Contacto.

**Mecanismos no estatales:** iniciativas gremiales sectoriales para la adopción de mecanismos de quejas y reclamos, una experiencia empresarial de mecanismo de reclamo.

**Mecanismos estatales judiciales:** demandas laborales, acciones populares y amparo constitucional y acciones ante el Tribunal Agroambiental o juzgados agroambientales.

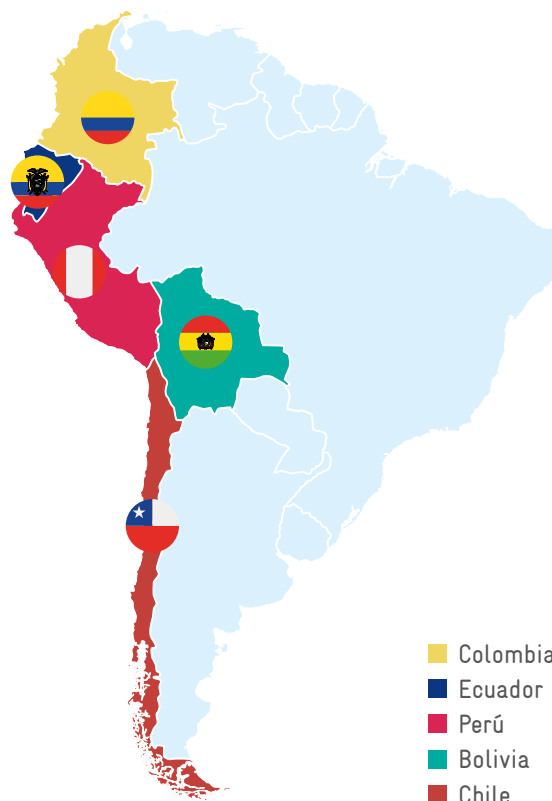
**Mecanismos estatales no judiciales:** Defensoría del Pueblo, Ministerio de Ambiente y Agua, Secretarías Ambientales Departamentales.

**Mecanismos no estatales:** tres experiencias identificadas. Una empresa manifestó contar con oficinas de "enlace con comunidades"; otra empresa implementó un buzón de quejas; la última cuenta con un sistema general de quejas y reclamos.

**Mecanismos estatales judiciales:** demandas laborales, acciones constitucionales, acciones ante los Tribunales Ambientales, acciones indemnizatorias ante los Juzgados de Letras en lo civil.

**Mecanismos estatales no judiciales:** Superintendencias (salud y medioambiente), Dirección del Trabajo, Instituto Nacional de Derechos Humanos, Punto Nacional de Contacto.

**Mecanismos no estatales:** el Consejo Minero cuenta con una plataforma de reclamos y sugerencias; una empresa multinacional tiene un ethic point; otra empresa tiene un "mecanismo de reclamación".



- Colombia
- Ecuador
- Perú
- Bolivia
- Chile



### Uso de los mecanismos de reclamación

Según la información contenida en la base de datos Corporations and Human Rights (CHRD por sus siglas en inglés), se concluyó lo siguiente:

- Colombia y Chile se caracterizan por el uso de los mecanismos judiciales, mientras que en Bolivia predominan las vías no judiciales. En Perú y Ecuador el uso de los mecanismos judiciales y no judiciales es prácticamente igual de frecuente.
- Las acciones constitucionales son más utilizadas en Colombia, Chile y Perú (por orden de frecuencia), mientras que la base de datos no registra alegaciones de tipo constitucional en Bolivia y Ecuador. Además, Colombia, Chile y Perú reportan un uso más dinámico de las diversas acciones judiciales. En efecto, además de las acciones constitucionales, en Chile y Colombia los afectados suelen acudir también a acciones civiles, mientras que en Perú suelen acceder a la vía penal (criminal).
- De acuerdo con la base de datos, las alegaciones relacionadas con afectaciones al medio ambiente y laborales son enfrentadas con mecanismos no judiciales de remedio, mientras que aquellas relacionadas con el desarrollo, la salud y la integridad física tienden a ser tramitadas por la vía judicial.
- Las víctimas, que incluyen individuos y actores colectivos como comunidades, suelen iniciar tanto acciones judiciales como no judiciales y, en ocasiones, las inician de forma simultánea. La diversificación en el uso de las acciones se observa con mayor frecuencia en Chile, seguido por Ecuador y Colombia.
- Las acciones judiciales en la región andina se concentran, principalmente, en las altas Cortes.
- Las acciones constitucionales son las que más suelen concluir en una sentencia o resultado, lo que explica que las víctimas en la región suelen acudir a este mecanismo. No sucede lo mismo con las acciones civiles y criminales, las cuales no suelen avanzar hacia las etapas de juicio ni concluir en sentencias indemnizatorias.
- Los resultados de los procesos iniciados mediante mecanismos no judiciales suelen brindar un resultado que corresponde directamente con lo solicitado por las víctimas (reparación efectiva).

### Limitaciones de los mecanismos de acceso a reclamo en la región

De conformidad con las diversas fuentes consultadas, se concluyó lo siguiente:

	Limitaciones
Mecanismos judiciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Debilidad y baja credibilidad de las instituciones judiciales.</li> <li>▪ Concentración de la oferta institucional y desigualdad de armas entre empresas-afectados.</li> <li>▪ Alcance de la justicia constitucional en materia de reparaciones.</li> <li>▪ Falta de conocimiento especializado en Derechos Humanos y Empresas y en derecho ambiental por parte de los funcionarios.</li> </ul>
Mecanismos no judiciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desconocimiento del Punto Nacional de Contacto y del marco de Derechos Humanos y Empresas.</li> <li>▪ Imprevisibilidad de las iniciativas no judiciales.</li> <li>▪ Interpretaciones diversas sobre el deber general de protección de las Instituciones de Derechos Humanos (INDH) y el Ministerio Público frente a empresas privadas.</li> </ul>
Mecanismos operacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contexto de desconfianza hacia las empresas mineras.</li> <li>▪ Percepción de ilegitimidad de los mecanismos operacionales.</li> <li>▪ Ausencia de mejoramiento y aprendizaje continuo.</li> <li>▪ Debilidad en materia de enfoque diferencial y de género.</li> </ul>



### Recomendaciones sobre los mecanismos de acceso a reclamo en la región

- Aumentar la difusión sobre la oferta estatal y empresarial. La accesibilidad a los mecanismos estatales y no estatales depende mayoritariamente del conocimiento de los interesados de la oferta disponible. Por consiguiente, es importante que tanto el Estado como las empresas difundan, por medios idóneos, los mecanismos existentes.
- Indagar en la eficacia de las sanciones administrativas en el marco de Derechos Humanos y Empresas. Por regla general, las reparaciones en el ámbito administrativo consisten en multas a beneficio fiscal y no en beneficio de las víctimas. Es necesario definir si esta modalidad de sanción corresponde con los estándares de los PRNU.
- Promover la incorporación de la perspectiva de género y el enfoque diferencial. Los mecanismos de reclamo de los países andinos, tanto estatales como no estatales, apenas empiezan a incorporar consideraciones de enfoque diferencial, por lo que se debe seguir difundiendo y apropiando los estándares de Derechos Humanos y Empresas y los enfoques para garantizar el acceso y reparación de comunidades diferenciadas.
- Articular la oferta institucional con la oferta empresarial. Los mecanismos operacionales deben hacer parte de la oferta de resolución de conflictos ante impactos en derechos humanos, dentro de los límites y posibilidades que estos tienen.
- Manejar las expectativas y comunicar los beneficios de los mecanismos no judiciales. En países altamente litigiosos, como Chile y Colombia, se debe impulsar la oferta de mecanismos no judiciales.
- Fortalecer y adecuar el uso de la digitalización y de las nuevas tecnologías para promover el acceso a los mecanismos de reclamación. A lo largo de la región andina se identificaron experiencias de uso de tecnologías para presentar reclamaciones de forma remota. No obstante, esta oportunidad se desaprovecha al no socializar adecuadamente la existencia de los mecanismos.



- Explorar la idoneidad y eficacia de los mecanismos de reclamo internacionales, en particular para casos que involucran diversas jurisdicciones. Los mecanismos internacionales, como los dispuestos por las instituciones financieras y las Cortes regionales, no fueron mencionados con frecuencia. Es necesario explorar las oportunidades y límites de estos escenarios, especialmente en casos que involucran diversas jurisdicciones.
- Profundizar en la relación existente entre los compromisos internacionales y las políticas de las casas matrices y el funcionamiento de los mecanismos operacionales de las empresas. Las empresas suelen adoptar mecanismos operaciones como reflejo de sus compromisos internacionales. Así, es deseable explorar el efecto práctico de estos compromisos en el funcionamiento y manejo de los mecanismos de reclamo.
- Conocer el impacto practico de los mecanismos identificados. Se sugiere la realización de una evaluación y medición empírica multi-método (cuantitativa y cualitativa) sobre el nivel de conocimiento, uso e impacto de los mecanismos existentes en cada uno de los países andinos, en la práctica, es decir, más allá de su consagración legal (mecanismos estatales) o de su adopción formal por parte de las empresas (mecanismos no estatales).
- Posicionar el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas. Todos los países de la región refirieron la existencia y creación del PNA en uno u otro sentido. No obstante, en ningún país se destacó la relevancia del PNA para procurar la coordinación institucional en materia de Derechos Humanos y Empresas.
- Respalda el liderazgo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en materia de DHE. Las INDH tienen un liderazgo indiscutible en los países de la región, por lo que corresponde a los Estados respaldar ese liderazgo desde lo político y lo presupuestal, con el fin de posicionar las iniciativas de acceso a reclamo de forma articulada entre las instituciones.



# INTRODUCCIÓN



## INTRODUCCIÓN

El Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER) ha desarrollado este estudio con el apoyo del Programa Cooperación Regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos (MinSus) financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) e implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. El estudio recopila los diversos mecanismos de acceso a reclamo estatales y no estatales existentes en los países andinos priorizados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú), ante violaciones de derechos humanos asociadas a la actividad empresarial minera formal de mediana y gran escala. Esto, con el objetivo de propiciar una reflexión regional sobre el número de mecanismos existentes, sus funciones, su grado de accesibilidad, las buenas prácticas existentes en la materia, al igual que los desafíos pendientes para fortalecer el acceso, lo cual resulta especialmente relevante en el contexto de la pandemia derivada del virus COVID-19. En efecto, como lo señaló el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2020), el uso de tecnologías debe estar acompañado por estrategias de divulgación externas que acerquen la justicia digital a los ciudadanos, de tal suerte que los mecanismos de acceso a reclamo ahora se encuentran frente a exigencias aún más altas en materia de accesibilidad.

La experiencia de CREER como centro de investigación y acción en el campo de empresas y derechos humanos le ha permitido consolidar herramientas pertinentes las cuales, pese a estar enfocadas en el caso colombiano, fijan un marco conceptual y metodológico aplicable a todos los países del estudio. Por ejemplo, entre 2015 y 2016, CREER llevó a cabo la “Evaluación Integral Sectorial de Impactos para el sector de la minería en Colombia” y, en el año 2017, participó en el proyecto “Elementos de un Sistema de Remedio No-Judicial en Empresas y Derechos Humanos” (2017), entre otros. En adición, dado el alcance regional del estudio, CREER contó con una red de aliados en los demás países andinos, con el fin de contar con información suficiente, adecuada y comparable. Asimismo, tuvo el apoyo técnico y operativo de la facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), la cual facilitó la creación de alianzas para el estudio en los demás países de la región, el diseño de las herramientas de investigación, la consolidación del estudio país de Bolivia y Colombia y el componente cuantitativo del estudio.



La identificación, sistematización y comparación de mecanismos de acceso a reclamo suponen adoptar un parámetro de evaluación que permita su caracterización y análisis. Así, este estudio se basa, principalmente, en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (PRNU), en particular el tercer pilar sobre acceso a remedio. Asimismo, incorpora, en lo pertinente, las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) para empresas multinacionales y la Guía de la OCDE sobre Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable (GOCDE), así como las diversas declaraciones e instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la materia.

El presente documento estará dividido en ocho partes. En la primera sección, se expone el contexto regional de la actividad minera en los países objeto de estudio, así como el marco conceptual, analítico y metodológico del estudio. En particular, se presentan los posibles impactos en derechos humanos de la actividad minera en la región, así como el marco internacional aplicable en relación con el acceso a remedio como pilar de los PRNU. Las secciones dos a seis contienen los reportes específicos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú) en relación con los mecanismos de acceso a reclamo identificados en cada país. En la séptima sección, se desarrolla el análisis comparativo de los diversos mecanismos de acceso documentados, con el fin de identificar barreras, buenas prácticas y oportunidades de mejora a nivel regional. Finalmente, en la octava sección, se presentan las conclusiones del estudio. En adición, a lo largo del texto hay cajas de información con datos relevantes sobre la actividad minera y sus impactos en derechos humanos, según la base de datos Corporations and Human Rights (CHRD por sus siglas en inglés) de la Profesora Tricia Olsen en la Universidad de Denver, así como información sobre buenas prácticas identificadas.





# 1. CONTEXTO



## 1. CONTEXTO

### 1.1. Metodología y enfoque del estudio

El presente estudio, cuyo énfasis son las violaciones de derechos humanos asociadas a la actividad empresarial minera formal de mediana y gran escala, se adelantó mediante herramientas cualitativas y cuantitativas en las dos secciones que lo componen.

La primera sección del estudio, que desarrolla los reportes de cada país, se consolidó con base en tres fuentes principales: (i) la revisión documental y normativa sobre los mecanismos existentes en cada uno de los países; (ii) entrevistas a representantes del Estado, las empresas y la sociedad civil; (iii) un cuestionario dirigido a empresas del sector minero, mediante la cual se indagó sobre los mecanismos operacionales desarrollados por las empresas mineras. El estudio fue coordinado por CREER, que contó con el apoyo de investigadores y centros de investigación aliados, para adelantar los reportes de cada país, así: en Bolivia, la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) de Colombia, con los investigadores Diana Carolina Olarte Bácares, Laura Bernal Bermúdez y Juan Carlos Botero Navia; en Ecuador, David Cordero Heredia; en Chile, Marcel Didier von der Hundt; en Colombia, CREER y la Facultad de Ciencias Jurídicas de la PUJ de Colombia; en Perú, Cristina Blanco Vizarrreta de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Salvador Herencia Carrasco.

Tanto las entrevistas como los cuestionarios se orientaron, entre otras, por las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles son los mecanismos de acceso a reclamo existentes en los países de la región andina en casos que involucren actividades mineras? ¿qué casos exitosos o buenas prácticas existen entre las empresas mineras? ¿cómo afecta la coordinación interinstitucional y la coherencia política de cada Estado el desempeño de los mecanismos? ¿qué recomendaciones concretas se pueden formular a nivel de la región andina en materia de acceso a reclamo? ¿cuál es la aproximación de los mecanismos a los enfoques diferenciales y de género? Las entrevistas se adelantaron bajo el entendido de que no se revelarían los nombres de las personas y empresas entrevistadas, con el fin de incentivar la participación de los diversos actores. Pese a lo anterior, en algunos de los países se encontró información pública de algunas empresas (páginas web, noticias, informes de sostenibilidad), por lo que, en esos casos, la referencia al nombre de la empresa es expresa. Las entrevistas y se desarrollaron entre los meses de agosto, septiembre y octubre de 2020. En las entrevistas (anexo) se indagó sobre los mecanismos existentes en cada país, su funcionamiento, obstáculos y las recomendaciones en relación con el acceso a remedio por impactos de minería. El cuestionario<sup>1</sup> (anexo) estuvo disponible para recibir respuestas entre agosto y el 25 de septiembre de 2020 y consistió en 37 preguntas (cerradas y abiertas), referidas a la existencia de mecanismos operacionales, sus características, fortalezas y oportunidades de mejora (Tabla 1).

<sup>1</sup> En el caso de Colombia, la Asociación Colombiana de Minería facilitó la difusión del cuestionario entre las diversas empresas mineras.



Tabla 1. Entrevistas y cuestionarios por país

	Entrevistas			Cuestionarios diligenciados
	Estado	Empresas	Sociedad civil	
Bolivia	0	1	1	1
Chile	1	0	1	0
Colombia	2	2	3	8
Ecuador	1	2	2	0
Perú	4	4	2	0
Total	8	9	9	9

Fuente: elaboración propia.

La segunda sección del estudio, consistente en el análisis comparativo de los mecanismos y la identificación de buenas prácticas, se adelantó mediante el contraste de las categorías y atributos de los mecanismos identificados en cada país, con base en la información recogida en la revisión documental, las entrevistas y los cuestionarios. Asimismo, se desarrolló un análisis cuantitativo sustentado en la base de datos Corporations and Human Rights (CHRD por sus siglas en inglés) de la Profesora Tricia Olsen en la Universidad de Denver. La CHRD<sup>2</sup> codifica alegaciones de participación empresarial en violaciones a los derechos humanos en Latinoamérica entre los años 2000 y 2014. Los datos fueron extraídos del archivo del Centro de Empresas y Derechos Humanos (BHRRC por sus siglas en inglés), el archivo más comprensivo que existe sobre esta temática en el mundo. La CHRD<sup>3</sup> registra información sobre la empresa presuntamente involucrada, la violación, el rol del Estado en la alegación y los esfuerzos judiciales y no judiciales de remedio. Esta base de datos aporta a discusiones sobre cuándo, dónde, cómo y quiénes participan en las vulneraciones y violaciones a los derechos humanos, así como los avances en remedio<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Como ocurre con todas las bases de datos, la CHRD tiene algunas limitaciones. Primero, en relación con los posibles sesgos, hay tres puntos a considerar. Primero, el BHRRC, para evitar demandas por difamación, examina cada incidente para asegurar su validez antes de incluirlo en su archivo en línea. Los empleados del BHRRC, ubicados en todo el mundo, confían en fuentes de noticias acreditadas con alta integridad periodística. En todo caso, depender del BHRRC puede ser motivo de preocupación por el subregistro, debido a sus rigurosos estándares. En segundo lugar, el equipo de la CHRD trianguló las violaciones incluidas en el BHRRC mediante la búsqueda de información adicional sobre cada incidente, nuevamente, utilizando solo fuentes de noticias confiables (por ejemplo, LexisNexis Academic), dado que el uso de múltiples fuentes valida aún más las alegaciones incluidas en la CHRD. Aun así, el BHRRC cubrió más acusaciones de más empresas en más países que la literatura secundaria existente y las fuentes de datos existentes. Si bien no es perfecta, y es probable que falten casos, la CHRD representa el esfuerzo más sistemático hasta la fecha por capturar datos detallados de alta calidad sobre el abuso de los derechos humanos por parte de las empresas y el acceso de las víctimas a reparación.

<sup>3</sup> Para una discusión más amplia sobre la base de datos ver Olsen et. al. (2020).

<sup>4</sup> Es importante subrayar que estos incidentes no se hacen públicos sin riesgo: los defensores de los derechos humanos y las víctimas son cada vez más vulnerables, especialmente en los países en desarrollo. Solo en 2019, más de 300 defensores de derechos humanos fueron asesinados en todo el mundo, 208 de los cuales fueron en América Latina (Frontline Defenders, 2020). Además, Reporteros sin Fronteras destaca las amenazas aparentemente constantes, algunas mortales, que enfrentan los periodistas en todo el mundo (Reporteros sin Fronteras, 2019).

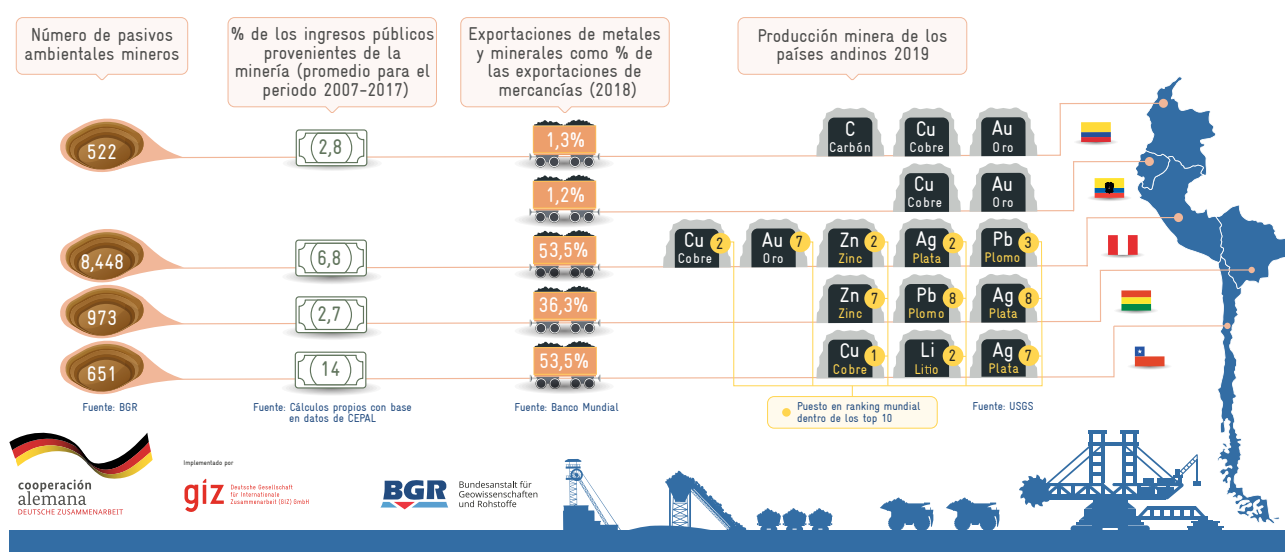


## 1.2. Los impactos en los derechos humanos vinculados con las actividades empresariales de minería a gran escala

### 1.2.1. La actividad minera en los países andinos

La actividad minera representa el 20% del total de los bienes exportados en la región de América Latina y El Caribe (FIO, CEPAL y GIZ, 2020). No obstante, existe una marcada heterogeneidad en cuanto al peso específico de la minería dentro del crecimiento económico de cada país de la región (FIO, CEPAL y GIZ, 2020). Así, en esta sección se exponen algunos elementos de contexto sobre los países andinos objeto de estudio en relación con la actividad minera.

Ilustración 1. Actividad minera en los países andinos



Fuente: Minsus (2020)

En el caso de Bolivia, la minería ha sido uno de los principales motores para impulsar el desarrollo del país. Desde la década de 1950, empresas públicas, privadas y cooperativas extraen principalmente zinc, plata, oro, estaño, plomo, antimonio y litio (Arze Vargas et al., 2017; Viceministerio de Política Ambiental, Regulación y Fiscalización Unidad de Análisis y Política Minera, 2019). El aporte al PIB de la actividad minera en el 2019 fue del 5%, lo que corresponde al 48% del total de las exportaciones (Minería Pan-Americana, 2020)<sup>5</sup>. Para el 2019, el 78% de la cantidad total de minerales extraídos correspondió al sector privado, particularmente a las empresas medianas y grandes, las cuales se enfocan principalmente en el zinc, plomo y plata. Las empresas públicas, como la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), extraen el 11%, mientras que las cooperativas extraen el 22% restante (Viceministerio de Política Ambiental, Regulación y Fiscalización Unidad de Análisis y Política Minera, 2019).

<sup>5</sup> Ver Estadísticas del Instituto Nacional de Minería en <https://www.ine.gob.bo>



En Chile, la minería ha sido el sostén económico del país desde su fundación hasta la actualidad<sup>6</sup>. Hoy en día, este país es el principal productor y exportador de cobre a nivel mundial, además de destacar en la producción de molibdeno, plata y oro (COCHILCO, 2018). Luego de un período de baja en los precios de los metales y las exportaciones, en 2018 la gran minería reportó un aporte al PIB nacional del 5.2%. En este año, además, se registró una producción récord de cobre que alcanzó las 5.3 millones de toneladas (Consejo de Competencias Mineras, 2019). Según estimaciones, la industria minera a gran escala emplea aproximadamente 112.000 trabajadores, de los cuales sólo el 8% son mujeres (Portal Minero, 2017). En adición, Chile se destaca como un actor relevante en la industria del litio, por contar con importantes depósitos en los salares ubicados al interior de los desiertos del norte del país, con un 48% de las reservas mundiales (COCHILCO, 2018).

En Colombia, la participación anual promedio del sector minero en el PIB ha sido del 2.2% durante los últimos años. El mayor aporte proviene de la extracción de carbón, que aporta el 1.3%, seguido por la extracción de metales metalíferos y los no metálicos (Unidad de Planificación Minero Energética [UPME], 2017). Entre los años 2002 y 2014, la Inversión Extranjera Directa promedio anual en el sector minero superó los 2.000 millones de dólares al año, pero, desde el año 2016, el flujo se ha deteriorado progresivamente (ACM, 2018). Según la autoridad minera, para el año 2014, en Colombia había 10,161 títulos mineros. Entre los títulos mineros, el 75% fueron otorgados a empresas y personas naturales colombianas; 10% a empresas multinacionales; 6% a resguardos indígenas; 1% a asociaciones mineras; 0,4% a cooperativas y 9% corresponden a autorizaciones temporales (CREER, 2020). Además, de conformidad con el Censo Minero del 2011, el 63% de las unidades mineras censadas no cuentan con un título legal y apenas el 1% corresponde a gran minería (CREER, 2020). Según la UPME (2017), para el año 2015 el sector minero generaba cerca de 55 mil empleos (directos e indirectos). Los empleos generados, que son mayoritariamente de mano de obra no calificada, se concentran en las zonas rurales del país y aproximadamente el 80% corresponde a mano de obra masculina.

<sup>6</sup> Chile se ha destacado por su sostenida estabilidad política y económica a partir del retorno a la democracia. Este periodo se caracterizó por un énfasis especial en la reducción de la pobreza y el desempleo, además del inicio de compromisos por parte del Estado en favor de los derechos humanos, por medio de la suscripción de distintos tratados internacionales. Este modelo, con el transcurso del tiempo generó enormes brechas salariales e inequidades en el acceso a bienes y servicios básicos. El acumulado descontento en la sociedad chilena por estas brechas convergió en masivas protestas sociales en octubre de 2019 que, además de haber dejado un gran número de víctimas por la violencia estatal (INDHC, 2019), tuvo un impacto directo en la economía y los proyectos de inversión. Según el BM (2020), el crecimiento del PIB se redujo en comparación al 2018, del 3.6% al 1.1% y aumentó el déficit fiscal de 1,5% (en 2018) a 2,7% del PIB (en 2019).



En Ecuador, la industria minera ha tenido escaso desarrollo (BCE, 2017). Hasta finales del siglo XX, la actividad minera metálica se practicaba de manera artesanal, a pequeña escala y sin mayor regulación por parte del Estado (BCE, 2017). En la década de los noventa se aprobó una Ley de Minería (1991), para atraer la inversión en el sector minero (BCE, 2017) y, en especial, empezar proyectos a gran escala que posicionaran la minería como un rubro de ingresos para el Estado, que fuera cercano a las rentas que se obtienen del petróleo<sup>7</sup>. Para el año 2019, las exportaciones mineras metálicas no estuvieron entre los 5 principales productos primarios de exportación (petróleo, banano, camarón, flores y cacao) (BCE, 2020a). Entre los años 2007 y 2013, el aporte anual de la minería metálica al PIB fue del 0.2%, incrementándose al 0.3% anual entre 2014 y 2015 (BCE, 2017). No obstante, fuentes no oficiales calculan que el aporte de la minería metálica al PIB fue del 1,64% en el 2009 (El Comercio, 2020a). Según el Banco Central del Ecuador (2020b), en el 2020, la actividad de Petróleo y Minas registró un decrecimiento de 28.3% en relación con el segundo trimestre de 2019 y una variación negativa de 29.1% respecto al trimestre anterior<sup>8</sup>.

En Perú, la actividad extractiva ha sido concebida como central para el crecimiento económico y un sostén del desarrollo nacional desde su nacimiento como República<sup>9</sup>. No obstante, es desde los años 90 que se configura el panorama actual de la minería en el Perú, caracterizado por la alta presencia de capitales transnacionales<sup>10</sup>. Las divisas por minería han representado, en promedio, durante los últimos diez años, el 60% de las exportaciones (Narrea, 2018). Solo en el 2019, la exportación de productos mineros significó un ingreso de US\$ 2,256 millones al PIB peruano (Ministerio de Energía y Minas [MINEM], 2019). De acuerdo con el MINEM, desde el 2010, la actividad minera ha generado entre 159,000 y 214,000 puestos de trabajo anualmente. Durante el 2019, el subsector minero generó empleo para aproximadamente 208,716 trabajadores, cifra que ascendió a 209,449 personas durante el 2018 (MINEM, 2019). Según el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), en el 2017 se otorgaron 2,130 títulos mineros, cifra que se incrementó a 2,336 y 3,054 en el 2018 y 2019, respectivamente (INGEMMET, 2020). A marzo de 2020, existe un total de 43,492 títulos de derechos mineros vigentes a nivel nacional, los cuales abarcan 17,990,770 hectáreas del territorio (MINEM, 2020).

<sup>7</sup> En el año 2000, la ley fue reformada para mejorar las condiciones de los titulares de concesiones mineras en un bloque de reformas legislativas en materia económica conocidas como la Ley Trole II (2000).

<sup>8</sup> El Ministerio de Energía proyecta en un escenario pesimista, debido a la pandemia del COVID-19, que los beneficios para el Estado por la minería metálica serían de 496.29 millones de dólares (Primicias, 2020). Al momento, el aporte del sector minero metálico a gran escala sigue siendo una proyección a futuro.

<sup>9</sup> Aunque la minería estuvo presente desde culturas prehispánicas, la explotación a gran escala y su vinculación con modelos y discursos de desarrollo inicia con la colonización española.

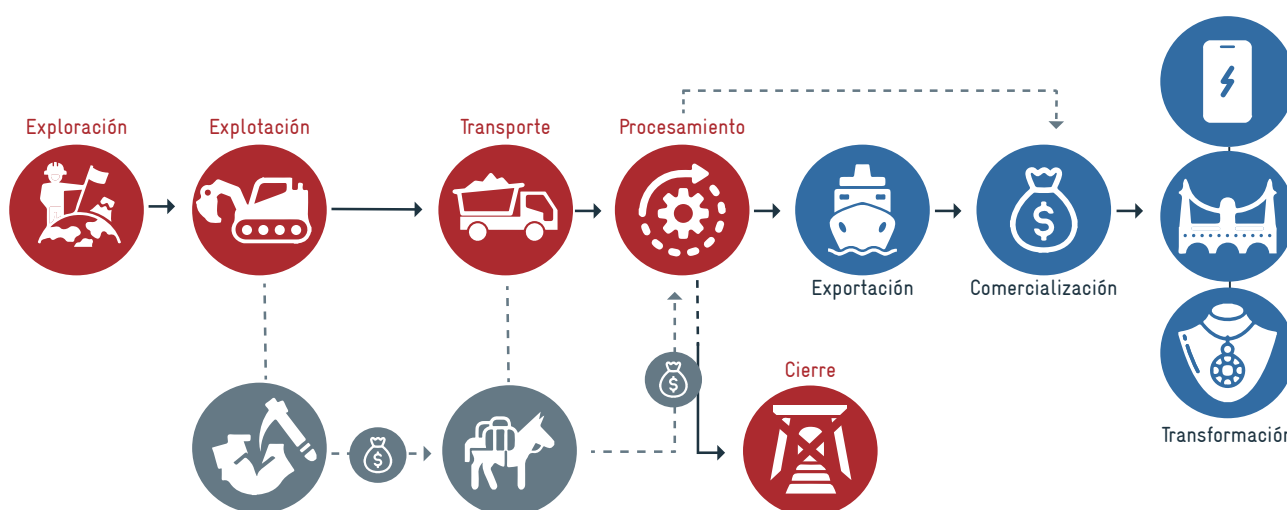
<sup>10</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 29 de septiembre de 2020.



### 1.2.2. Vulneraciones de los derechos humanos asociadas a las actividades mineras

La actividad minera, a lo largo de su cadena de valor, puede impactar el goce efectivo de derechos de tipo individual y colectivo (ver Ilustración 2). El término “impacto” hace referencia a la afectación adversa, real o potencial, al goce y disfrute efectivo de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, como consecuencia de la actividad minera (CREER, 2020). Dadas las complejidades sociales y económicas que caracterizan la cadena productiva minera, puede ser difícil definir cuál es su impacto sobre el ejercicio de los derechos humanos, o quién es el “sujeto que hace daño”. Esto, por cuanto (i) la información sobre impactos se presenta de forma fragmentada, lo que impide tener una visión integral del contexto antes de la llegada de la minería a la zona de influencia; (ii) la actividad minera coexiste con otras actividades productivas, que también generan impactos, y dichos vínculos no son documentados siempre; (iii) en una misma región pueden existir múltiples actividades mineras que se relacionan de manera distinta con el entorno, lo que impide establecer con claridad quiénes y en qué medida son los responsables de los impactos; y (iv) los impactos observables en los territorios pueden ser producto de actividades presentes o pueden ser legado de otras actividades previas (CREER, 2016).

Ilustración 2. Cadena de valor de la actividad minera



Fuente: CREER (2020)

Con base en el trabajo adelantado por CREER (2016), desde un enfoque integral de derechos, la actividad minera puede afectar distintos ámbitos de los derechos individuales y colectivos de los individuos y comunidades ubicados en la zona de influencia de los proyectos mineros. Estas afectaciones varían a lo largo de la cadena productiva minera (Ilustración 2). Por ello, en este informe se incluyen tanto las afectaciones que se producen en el marco de la obtención de permisos y licencias para exploración y explotación minera (licencias mineras, ambientales, aval de evaluaciones de impacto, etc.), como aquellas que se generan en el marco de la explotación, transporte, procesamiento y cierre de las minas. Esto, por cuanto, como se observará en los reportes país, en las etapas más tempranas de los proyectos se pueden desconocer derechos como el acceso a la información, a la participación y a la consulta previa, respecto de los cuales también deben existir mecanismos de acceso a reclamo. Así, a continuación, se presentan los impactos agregados documentados por CREER (2016), así como los derechos que podrían resultar afectados en cada situación:



### IMPACTOS DIFERENCIADOS

- **Género:** La minería en un sector altamente masculinizado. Así, es usual que las mujeres no puedan acceder en igualdad de condiciones al mercado laboral (CEPAL, 2016). En adición, una vez contratadas las mujeres suelen recibir salarios más bajos (CREER, 2020).
- **Niños, niñas y adolescentes:** Existe una correlación entre actividad minera y el deterioro de la oferta docente en colegios; menor desempeño en pruebas educativas estandarizadas y vinculación a actividades mineras (trabajo infantil) (CREER, 2020).
- **Comunidades indígenas y étnicas:** Afectación de los derechos a la autodeterminación, libre ejercicio de actividades económicas tradicionales, otorgamiento de licencias sobre territorios ancestrales, planeación de zonas estratégicas sin participación (CREER,2020).

- Pérdida del territorio por causa de reasentamientos involuntarios y desplazamientos por el desarrollo.
- Barreras para avanzar en los procesos de formalización, por razones de costo, tiempos requeridos para la adaptación, recursos limitados.
- Aumentos o reducciones significativas en la demanda de bienes públicos por desplazamientos asociados con dinámicas de desarrollo o por migraciones en búsqueda de oportunidades de ingreso en contextos mineros.
- Cambio de producción agropecuaria hacia la explotación mecanizada minera.

- La falta de alineación de las políticas sectoriales con los territorios genera conflictos entre la comunidad y la institucionalidad.
- La debilidad de la oferta institucional no asegura el derecho a la igualdad de los pequeños y medianos mineros.
- La política pública y las actuaciones institucionales del sector carecen de un enfoque de derechos humanos.
- La ausencia de mecanismos eficientes y oportunos de comunicación entre el sector y las comunidades afectadas por el desarrollo de la actividad minera pone en riesgo el derecho a remedio.

- Los instrumentos de ordenamiento ambiental existentes no cumplen una función estratégica en la planeación del sector minero.
- Inexistencia de políticas de atención a los pasivos ambientales generados por las prácticas inadecuadas para la remoción del suelo de actividades no licenciadas.
- La atribución de las responsabilidades de gestión a instrumentos de comando y control como las licencias ambientales y los permisos de uso y provechamiento de recursos naturales no es suficiente.
- Existen fallas de coordinación entre agencias ambientales y mineras, así como falta de interacción regular entre autoridades ambientales nacionales y regionales.
- Ausencia de información clara y oportuna respecto de los impactos atribuibles a la actividad minera sobre el ambiente y las consecuencias que tienen sobre la salud de las comunidades.

- Estigmatización de la actividad sindical y contextos institucionales débiles que impiden acciones colectivas de los trabajadores para participar en el diálogo social.
- Barreras para avanzar en los procesos de formalización minera, dado el coste, los tiempos requeridos para la adaptación y los recursos limitados para el acompañamiento.
- Los esquemas de contratación, por diversas razones, dificultan el aseguramiento de buenas prácticas laborales en materia de seguridad en el trabajo y protección social en la cadena de valor.
- Las instituciones tienen limitaciones en su capacidad para gestión del conocimiento, articulación de acciones intersectoriales y diseño de intervenciones sensibles a la diversidad de contextos laborales en minería.

- La ausencia estatal y la debilidad institucional en contextos de pobreza y necesidades básicas insatisfechas imposibilita la generación de encadenamientos productivos y el desarrollo de la economía local en los territorios.
- Las expectativas de generación de empleo, sumadas a los impactos ambientales de la actividad minera, así como la nueva configuración del territorio, derivan en el desplazamiento de las actividades económicas tradicionales como la agricultura, la pesca y la ganadería.
- Las afectaciones al entorno, producto de la actividad minera a gran, mediana y pequeña escala, implican una degradación ambiental que limita el aprovechamiento de recursos naturales por parte de las comunidades.

- En los entornos mineros suelen confluír deferentes economías criminales como el narcotráfico, la minería criminal, el lavado de activos, la extorsión, el secuestro, entre otros.
- La confluencia de economías criminales deriva en una presencia de grupos armados ilegales y crimen organizado que ponen en riesgo la vida y libertad de las comunidades.
- En ciertos contextos mineros, la combinación de la insuficiente fuerza pública para enfrentar el crimen y la elevada informalidad favorece la desprotección de la propiedad privada.
- En particular, en los entornos mineros se observan mayores tasas de homicidios, desplazamientos forzado por el conflicto interno, así como mayor número de víctimas de secuestros y minas antipersonales.





### 1.3. Acceso a reclamos desde una mirada integral y con un enfoque basado en derechos humanos

El acceso a la justicia es un derecho reconocido por múltiples instrumentos de derecho internacional, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 10), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 14) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8 y 25). El acceso al reclamo, como lo reconocen diversas metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 de las Naciones Unidas, no solo constituye un derecho humano en sí mismo, como parte esencial del derecho de acceso a la justicia, sino que también es una condición habilitante para el logro de todos los demás derechos. Así, cuando ocurren violaciones de derechos humanos, las personas afectadas tienen el derecho de acceder a un remedio efectivo y, por ende, corresponde a los Estados, como garantes, poner a disposición de las víctimas las herramientas para el ejercicio efectivo del derecho a la reparación.

Como lo explica J. Ruggie (2008), las expectativas sobre los Estados en relación con el deber de investigar y castigar los abusos de derechos humanos han aumentado progresivamente, al igual que las exigencias sobre la disposición de medios para remediar los daños ocasionados. Así, en materia de Derechos Humanos y Empresas (DHE) existen una serie de instrumentos y pronunciamientos de instancias internacionales que orientan el acceso efectivo a remedio, tales como los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (PRNU) del año 2011, así como la Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable (GOCDE), cuyas disposiciones se han constituido como parámetro para evaluar las actuaciones tanto de Estados como de empresas, los cuales serán presentados en la siguiente sección. Ahora bien, dado que el Pilar III de las PRNU desarrolla de forma precisa lo referido al acceso a reclamo, también son referentes obligatorios los distintos informes presentados por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (GTDHE) y, en particular, aquellos referidos al Proyecto de Rendición de Cuentas y Remediación<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Para más información sobre el Proyecto de Rendición de Cuentas y Remediación, ingresar a <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx>



Como lo sostiene el GTDHE (2017), los PRNU no explican qué constituye una reparación efectiva. Además, si bien existe una relación entre la eficacia de un mecanismo de reparación y la obtención de una reparación efectiva, estas dos categorías son distintas, dado que “un proceso efectivo no siempre da lugar a un resultado efectivo” (GTDHE, 2017). Por lo anterior, el GTDHE ha propuesto algunas orientaciones con respecto a qué es una reparación efectiva, independientemente del tipo de mecanismo empleado por las víctimas del agravio, las cuales se sintetizan a continuación:

Tabla 2. Orientaciones del GTDHE sobre reparación efectiva

Orientaciones del GTDHE sobre qué constituye una reparación efectiva	
La reparación efectiva es un derecho humano	Los garantes de un derecho o una responsabilidad en relación con el derecho a una reparación efectiva son quienes deberían ofrecer acceso a mecanismos de reparación apropiados para hacer realidad ese derecho.
La reparación efectiva no se limita a ofrecer acceso a mecanismos de reparación	Debe existir una reparación efectiva en la práctica, al final del proceso. Por lo tanto, Estados y empresas deben garantizar que los mecanismos sean efectivos en términos de proceso y resultados <sup>12</sup> .
La reparación efectiva se relaciona con el derecho al acceso a la justicia	El acceso a la justicia se refiere tanto a las reparaciones judiciales como a los cambios estructurales necesarios para enfrentar injusticias sociales, políticas o económicas.
La reparación efectiva se relaciona con la rendición de cuentas empresarial	Desde un enfoque integral, la reparación debe abordar objetivos individuales y sociales, de tal suerte que las empresas deben participar en el remedio efectivo mediante la rendición de cuentas.
La reparación efectiva debe otorgar la posición central dentro del proceso a los titulares de derechos	Los titulares de los derechos afectados (víctimas) son quienes sufren los daños producidos por los abusos contra los derechos humanos <sup>13</sup> . Por lo tanto, cualquier proceso para reparar tales daños debe reconocer a los titulares de derechos y su grave sufrimiento, de tal manera que son las opiniones de los afectados las que deben primar al valorar la efectividad de la reparación.
La reparación efectiva debe ser accesible, asequible, adecuada y oportuna	Se deben interpretar estos elementos desde la perspectiva de los titulares de derechos afectados. Por ejemplo: (i) la reparación es accesible sólo si los titulares de derechos conocen de su existencia y pueden acceder a ella sin obstáculos; (ii) la reparación puede ser asequible objetivamente, más no desde la perspectiva de las comunidades; (iii) la adecuación de la reparación puede depender no solo de las necesidades presentes, sino también de las necesidades futuras de las víctimas; (iv) si bien se debe considerar la complejidad de cada caso, la prontitud de la solución puede ser determinante bajo ciertas circunstancias (i.e. enfermedades o catástrofes inminentes).

<sup>12</sup> Comentario al PRNU 25: “El acceso a mecanismos de reparación eficaces presenta aspectos de procedimiento y de fondo”.

<sup>13</sup> Según el GTDHE (2017), la posición central de los titulares de derechos en relación con la efectividad de la reparación implica, entre otras, que “los titulares de derechos afectados por los abusos contra los derechos humanos relacionados con las empresas deben tener a su disposición una serie de reparaciones” y que “la eficacia de una reparación también debería evaluarse desde la perspectiva de los titulares de derechos afectados” (pg. 9 y 10).



<p>La reparación efectiva supone que los titulares de derecho puedan elegir entre una serie de reparaciones, en función de sus circunstancias</p>	<p>La reparación, de conformidad con los comentarios de los PRNU, puede adoptar diversas formas, tales como satisfacción<sup>14</sup>, restitución<sup>15</sup>, rehabilitación<sup>16</sup>, indemnización económica o no económica<sup>17</sup>, sanciones punitivas, así como medidas de prevención<sup>18</sup> y garantías de no repetición<sup>19</sup>. Estas modalidades de reparación deberán ser adjudicadas de conformidad con el contexto propio en el que sean aplicadas y considerar la capacidad de los titulares de derechos para elegir, dentro de un conjunto de reparaciones, en función de las circunstancias particulares.</p>
<p>La reparación efectiva debe combinar elementos de prevención, compensación y disuasión</p>	<p>Independiente de la forma que adopte la reparación, esta debe: (i) prevenir la ocurrencia de nuevos daños, dado que, en ocasiones, la afectación puede ser imposible de reparar; (ii) corregir, en la medida de lo posible, los daños causados por las actividades empresariales; y (iii) desalentar no solo a una persona determinada, sino también a las demás personas, de cometer abusos similares en el futuro.</p>

Fuente: elaboración propia con base en GTDHE (2017).

<sup>14</sup> Según el GTDHE (2017), la “satisfacción puede adoptar múltiples formas, desde la cesación de un abuso continuo contra los derechos humanos hasta la búsqueda de la verdad, una disculpa pública y sanciones civiles, administrativas o penales contra los autores del hecho lesivo”. (pg. 17).

<sup>15</sup> Según el GTDHE (2017), “el objetivo de las reparaciones restitutorias es evitar el enriquecimiento injusto y restablecer la posición original de los titulares de derechos afectados antes de los abusos” (pg. 15).

<sup>16</sup> Según el GTDHE (2017), “la rehabilitación puede ser una reparación fundamental en muchas situaciones. Por ejemplo, si las personas son desplazadas de sus tierras a causa de un proyecto de infraestructura o la construcción de una presa, solo la concesión de una parcela de tierra alternativa puede ofrecer una reparación efectiva, puesto que la tierra puede aportar medios de vida para las generaciones futuras” (pg. 17).

<sup>17</sup> Según el GTDHE (2017), “la indemnización recibida por los titulares de derechos afectados por abusos contra los derechos humanos relacionados con las empresas debe ser justa y proporcional a la gravedad del daño sufrido y nunca debe ofrecerse en lugar de una posible responsabilidad penal”.

<sup>18</sup> Según el GTDHE (2017), “las reparaciones preventivas, que pueden ser de naturaleza provisional o temporal, también desempeñan un papel fundamental en el esquema general de las reparaciones efectivas”.

<sup>19</sup> Según el GTDHE (2017), es “fundamental que los Estados y las empresas aprendan de la experiencia de casos anteriores de abusos contra los derechos humanos y adopten medidas para evitar la repetición de abusos similares en el mismo lugar u en otros en el futuro”.



En síntesis, lo relevante es que el remedio o reparación tenga carácter integral, esto es que: (i) se promueva el acceso al mecanismo en cuestión<sup>20</sup>, (ii) se atiendan los requerimientos y se reparen los daños causados<sup>21</sup> y (iii) se garantice la no repetición<sup>22</sup> (CREER, 2018). De conformidad con lo anterior, el presente informe adopta un concepto amplio de “acceso a remedio”, el cual abarca tanto la faceta procedimental del derecho al acceso a la justicia, como consecuencia de violaciones a derechos humanos, como la reparación integral de los impactos, según las características de cada caso. Asimismo, el informe da un alcance amplio al concepto de “mecanismo de reparación o remediación”. Esto, por cuanto, como lo ha explicado el GTDHE, la remediación puede ser alcanzada por diversos medios y no únicamente mediante una indemnización económica en favor del afectado; esto es lo que se ha denominado un “bouquet” o abanico de remedios.

Por consiguiente, dado que el objeto del estudio es consolidar un inventario sobre los mecanismos de acceso a reclamo existentes en los países andinos, este reporte considerará todos los mecanismos disponibles que tengan vocación de reparar, bien sea porque garantizan el acceso a la justicia, la reparación judicial o la rendición de cuentas empresarial. Por ejemplo, si bien las sanciones o multas impuestas por autoridades ambientales no tienen un contenido indemnizatorio, por cuanto el recaudo es para el Estado y no para la persona o comunidad afectada, estas también hacen parte integral del acceso a la justicia por violaciones de los derechos humanos, en la medida que tienen la vocación de corregir o hacer cesar las vulneraciones. Lo mismo se puede afirmar de las sanciones disciplinarias o administrativas, o de las decisiones (judiciales y no judiciales) sobre el derecho a la consulta previa. En este último caso, la orden de adelantar la consulta previa con los grupos correspondientes tiene el potencial de hacer cesar la vulneración y reparar, al menos parcialmente, el derecho vulnerado por la empresa.

Ahora bien, sostener que existe una amplia variedad de mecanismos de reclamo disponibles es una premisa que opera en favor de la persona o comunidad afectada, en la medida que hay un conjunto diverso de opciones para escoger, según las características del caso. Es más, puede haber mecanismos, como el derecho de petición de información en casos de acceso a información pública, que no tienen vocación reparadora en estricto sentido, pero que pueden hacer parte de una estrategia más amplia de acceso a reclamo. Esto tiene dos consecuencias. Primero, las personas deben contar con mecanismos de acceso a reclamo que cumplan las orientaciones de reparación efectiva dispuestas por el derecho internacional de los derechos humanos sintetizados en la tabla 2. Segundo, las personas y comunidades afectadas pueden ejercer libremente uno o varios mecanismos de acceso a reclamo, en simultáneo o de forma subsecuente, en atención a la naturaleza de la afectación, el contexto y los actores involucrados (Olsen et al, 2020).

<sup>20</sup> El componente de “Acceso” del Sistema Integral de Acceso a Remedio abarca 1. Identificación y conocimiento de los conflictos; 2. Instauración de una queja por parte de un individuo o comunidad; 3. Registro y sistematización; 4. Clasificación y verificación; 5. Direccionamiento; 6. Respuesta inicial.

<sup>21</sup> El componente de “Atención y Reparación” del Sistema Integral de Acceso a Remedio abarca: 1. Alertas tempranas y adopción de medidas urgente; 2. Análisis y verificación del caso; 3. Coordinación y articulación para la atención; 4. Implementación de las medidas de remedio y reparación.

<sup>22</sup> El componente de “No Repetición” del Sistema Integral de Acceso a Remedio abarca 1. Verificación de cumplimiento y seguimiento; 2. Identificación de lecciones aprendidas; 3. Control a las actuaciones.



### 1.3.1. Acceso al remedio: Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos

De conformidad con el Pilar III de los PRNU, los Estados tienen el deber de garantizar que, ante los abusos de derechos humanos, las personas afectadas accedan a mecanismos de reparación eficaces (principio 25)<sup>23</sup>. Las obligaciones contenidas en los PRNU interpretan los deberes de los Estados y precisan su contenido en el marco de las operaciones de las empresas transnacionales, por lo que podrían caracterizarse como disposiciones de soft law (Bonfanti, 2017). No obstante, hay un amplio consenso entre los países en relación con la relevancia y pertinencia de estos principios, de tal manera que estos constituyen un verdadero parámetro internacional de protección de derechos humanos usado por las autoridades y empresas que operan en la región andina<sup>24</sup> (Carrillo-Santarely y Arévalo, 2017).

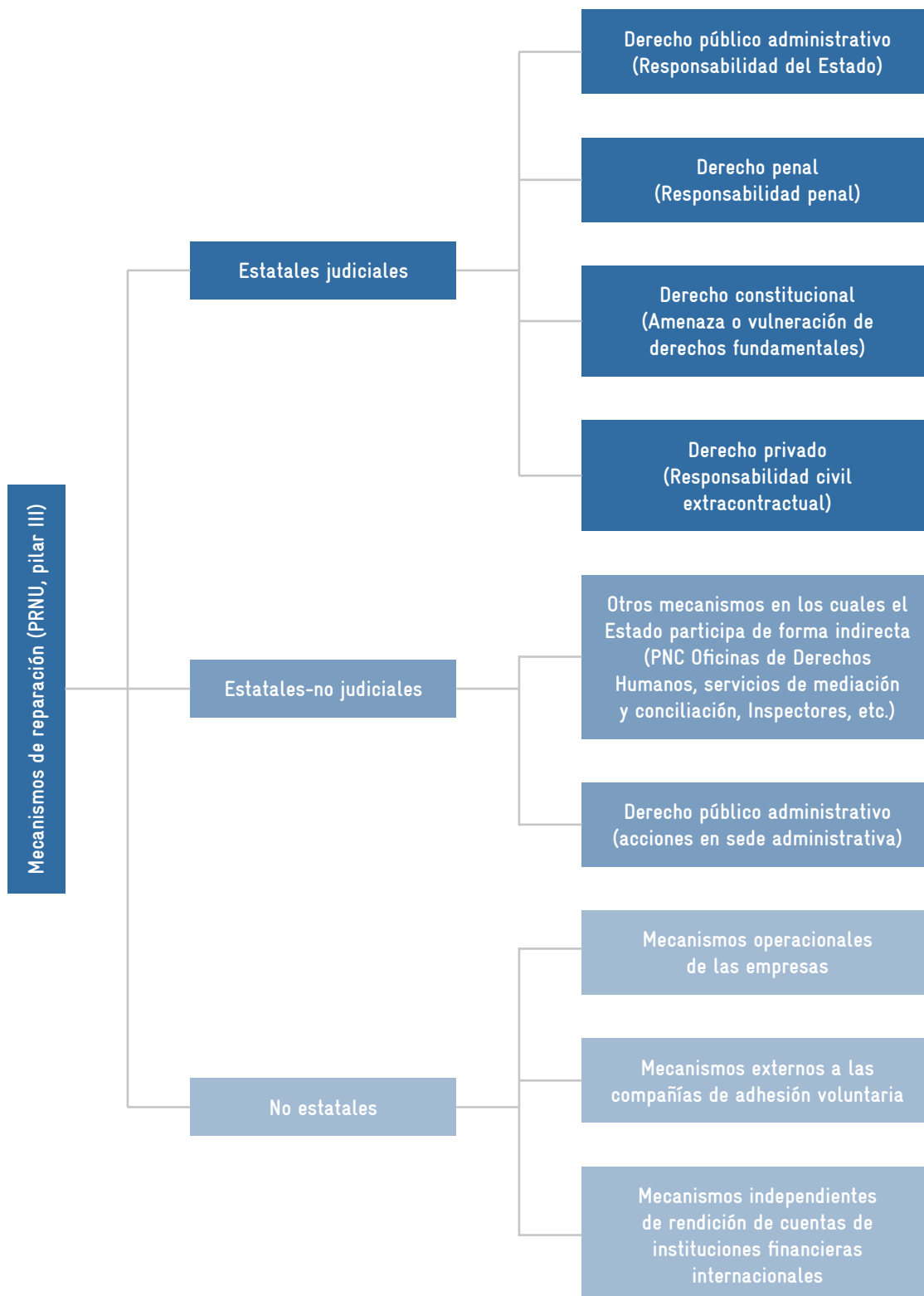
Los PRNU señalan que los mecanismos de remediación se clasifican en estatales-judiciales; estatales-no judiciales y no estatales (véase el gráfico 1). Los mecanismos estatales judiciales comprenden las acciones que, en el marco del derecho doméstico (público y privado), permiten controlar las actuaciones y omisiones del Estado y las empresas ante el órgano judicial. Si bien los mecanismos judiciales no son los únicos medios disponibles para acceder a la reparación, sí son esenciales para alcanzar dicho propósito (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2016). Los mecanismos estatales no judiciales son aquellos que, en el marco del poder ejecutivo del Estado, permiten analizar las posibles afectaciones a derechos humanos, usualmente bajo disposiciones referidas al incumplimiento de regulaciones (e.g. ambiental, derechos del consumidor, defensorías de derechos humanos, Puntos Nacionales de Contacto (PNC), etc.) (ACNUDH, 2018). Los mecanismos no estatales son aquellos en los que no hay intervención alguna del Estado y son particularmente importantes en aquellos casos donde el impacto en derechos humanos no tenga la entidad para constituir una queja o reclamo ante los órganos estatales (ACNUDH, 2020).

<sup>23</sup> Según los comentarios de los PRNU (2011), la "responsabilidad de respetar los derechos humanos constituye una norma de conducta mundial aplicable a todas las empresas, dondequiera que operen. Existe con independencia de la capacidad y/o voluntad de los Estados de cumplir sus propias obligaciones de derechos humanos y no reduce esas obligaciones."

<sup>24</sup> La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos reconoció, mediante la AG/RES. 2840 (XLIV-0/14), que los PRNU "cuentan con el apoyo más amplio con respecto a la protección y promoción de los derechos humanos en todos los ámbitos donde las empresas realizan sus actividades", por lo que ha promovido su adopción y difusión entre los Estados miembro.



Gráfico 1. Mecanismos de reparación Pilar III PRNU



Fuente: Elaboración propia con base en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2016, 2018 y 2020).



Los PRNU disponen que la eficacia de los mecanismos estatales judiciales depende de su capacidad de asumir los alegatos por posibles violaciones a los derechos humanos de forma imparcial, íntegra y con respeto a las garantías procesales (principio 26). Esto supone que los Estados deben garantizar que no existan barreras para presentar los casos ante los jueces y tribunales competentes, ni obstáculos asociados a corrupción judicial o a discriminación por la condición étnica o migrante de la persona, entre otros. En relación con los mecanismos no estatales, los PRNU señalan que estos deben ser predecibles, equitativos, transparentes, compatibles, fuente de aprendizaje continuo y, en el caso de los operacionales, deben basarse en la participación y el diálogo. Si bien los PRNU disponen que estos atributos son exigibles a los mecanismos no estatales, estos también resultan ser idóneos para evaluar los mecanismos estatales. A continuación, se desarrolla el contenido de dichos atributos, de conformidad con los PRNU, el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre mecanismos no estatales (2020) y el informe de CSR Europe (2013)<sup>25</sup>.

Tabla 3. Atributos de los mecanismos de acceso a reclamo

Definición general (judiciales-no judiciales)	Rasgos específicos para mecanismos operacionales
<b>Legítimos</b>	
Los mecanismos deben suscitar la confianza de los grupos de interés a los que están destinados y responder del correcto desarrollo de los procesos de reclamación.	Los mecanismos operacionales deben (i) contar con procesos y líneas de responsabilidad claras, y (ii) consultar a los actores interesados, con el fin de diseñar, revisar y monitorear el mecanismo.
<b>Accesibles</b>	
Los mecanismos deben ser conocidos por todos los grupos interesados a los que están destinados y prestar la debida asistencia a los que puedan tener especiales dificultades para acceder a ellos	Los mecanismos operacionales deben (i) proveer información sobre la existencia y funcionamiento del mecanismo, de forma tal que se adapte al contexto y la audiencia para la cual fue diseñado; (ii) atender a las barreras que los actores interesados puedan tener para acceder al mecanismo, por medio de la provisión de múltiples puntos de acceso que se adapten al contexto operacional; (iii) proveer asistencia para que aquellas personas que enfrenten barreras puedan acceder al mecanismo; (iv) hacer explícito el compromiso de proteger al usuario de posibles represalias.

<sup>25</sup> El International Council of Mining and Metals (ICMM, 2020) elaboró un documento que expone buenas prácticas en el sector empresarial minero, relacionadas con mecanismos operacionales, disponible en el siguiente enlace: <https://www.icmm.com/grievance-mechanism>. La Comisión Internacional de Juristas también elaboró una evaluación que contiene recomendaciones sobre cómo diseñar, implementar y mejorar los mecanismos operacionales (ICJ, 2019). La evaluación está disponible en el siguiente enlace: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/11/Universal-Grievance-Mechanisms-Publications-Reports-Thematic-reports-2019-ENG.pdf>



Predecibles	
Los mecanismos deben disponer de un procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación.	Los mecanismos operacionales deben (i) tener, tanto en la casa matriz como en el nivel operativo, un proceso definido con roles, responsabilidades, procesos y procedimientos claros, incluidos los de monitoreo de la implementación; (ii) definir un marco de tiempo claro para cada paso o estado del proceso; (iii) definir los tipos de reclamos que pueden ser tramitados mediante el mecanismo, así como los posibles resultados.
Equitativos	
Los mecanismos deben asegurar que las víctimas tengan un acceso razonable a las fuentes de información, el asesoramiento y los conocimientos especializados necesarios para entablar un proceso de reclamación en condiciones de igualdad, con plena información y respeto.	Los mecanismos operacionales deben (i) facilitar el acceso a la información relevante, mediante un lenguaje claro y comprensible; (ii) facilitar los medios para que los actores interesados tengan acceso a asesoría o consejo de expertos.
Transparentes	
Los mecanismos deben mantener informadas a las partes en un proceso de reclamación de su evolución, y ofrecer suficiente información sobre el desempeño del mecanismo, con vistas a fomentar la confianza en su eficacia y salvaguardar el interés público que esté en juego.	Los mecanismos operacionales deben (i) mantener informados a los usuarios a lo largo del proceso sobre su evolución; (ii) hacer reportes internos y externos sobre el desempeño del mecanismo.
Compatibles con los derechos	
Los mecanismos deben asegurar que los resultados y las reparaciones sean conformes a los derechos humanos internacionalmente reconocidos.	Los mecanismos operacionales deben (i) analizar los posibles impactos en derechos humanos de la queja; (ii) asegurar que los resultados del proceso no violen los derechos humanos del reclamante; (iii) adoptar el estándar más alto de protección en caso de conflictos entre la legislación nacional y las normas internacionales de derechos humanos.
Fuente de aprendizaje continuo	
Los mecanismos deben adoptar las medidas pertinentes para identificar experiencias con el fin de mejorar el mecanismo y prevenir agravios y daños en el futuro.	Los mecanismos operacionales deben (i) centralizar la información sobre las quejas; (ii) monitorear y evaluar el desempeño del mecanismo de forma regular; (iii) integrar al mecanismo las lecciones aprendidas.
Basarse en la participación y el diálogo	
	Los mecanismos operacionales deben consultar a los grupos interesados a los que están destinados sobre su diseño y su funcionamiento, con especial atención al diálogo como medio para abordar y resolver los agravios. Así, deben (i) establecer un sistema de retroalimentación por parte de los usuarios; (ii) priorizar la participación y el diálogo como medios para solucionar y resolver los daños.

Fuente: PRNU (2011); Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020) y CSR Europe (2013).





### 1.3.2. Otras directrices de acceso a remedio: OCDE y OIT

La OCDE publicó en 2018 la Guía de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable, la cual desarrolla orientaciones relacionadas con las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales de 2011. Las directrices de la OCDE son recomendaciones de los gobiernos a las empresas multinacionales que buscan fomentar una conducta empresarial responsable en un contexto global<sup>26</sup>. En materia de reparación, la OCDE distingue entre los impactos potenciales y los reales. Los primeros deben ser tratados mediante actuaciones preventivas y atenuantes, mientras que los segundos deberán ser tratados mediante medidas de reparación (OCDE, 2013). Así, las empresas deben establecer o cooperar por medio de mecanismos legítimos, para remediar los impactos negativos sobre los derechos humanos, cuando se advierta que estas han sido las causantes o que han contribuido a generarlos. La reparación se refiere tanto a los procesos para ofrecer una reparación a un impacto negativo como a los resultados sustantivos que puedan contrarrestarlo o compensarlo. En este escenario, los mecanismos legítimos de reparación pueden incluir (i) procesos estatales (acciones judiciales, litigios y arbitrajes); (ii) procesos no judiciales basados en el Estado (organismos gubernamentales especializados, agencias de protección al consumidor, organismos reguladores de supervisión y agencias de protección ambiental); (iii) los Puntos Nacionales de Contacto<sup>27</sup>; (iv) mecanismos de reclamación a nivel operacional, que cumplan los requisitos de legitimidad, accesibilidad, previsibilidad, equidad, compatibilidad y transparencia; y (vi) los Acuerdos Marco Globales entre las empresas y los Sindicatos Mundiales, entre otros (OCDE, 2018).

La OIT, por su parte, emitió en el año de 1977 la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales, la cual contiene orientaciones en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones de trabajo, y está dirigida a las empresas, los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En materia de acceso a remedio, la OIT señala que los gobiernos tienen la obligación de garantizar la existencia de vías judiciales, administrativas, legislativas u otras, para que los trabajadores puedan acceder a la reparación. Asimismo, sostiene que las empresas, tanto nacionales como multinacionales, deben asegurar que (i) los trabajadores, de forma individual o colectiva, podrán presentar reclamaciones, sin temor a posibles retaliaciones, y (ii) las reclamaciones serán examinadas de conformidad con un procedimiento adecuado. Estas directrices deben ser leídas de forma conjunta con la Recomendación No. 130 de la OIT (1967) sobre el examen de reclamaciones laborales que no se relacionen con reivindicaciones de tipo colectivo tendientes a modificar las condiciones de empleo.

<sup>26</sup> Las Directrices de la OCDE, adoptadas en 2011, fueron revisadas en 2013 con el fin de incorporar algunos ajustes como un nuevo capítulo sobre derechos humanos y una guía de procedimiento actualizada sobre el papel de los Puntos Nacionales de Contacto.

<sup>27</sup> Los PNC son mecanismos de reclamación no judicial, los cuales “tienen el mandato de promover la eficacia de las Líneas Directrices de la OCDE para EMN. Cualquier persona u organización puede presentar ante el PNC donde la empresa opere o tenga su sede, una instancia específica (caso) contra dicha empresa sobre sus operaciones en cualquier parte del mundo. Los PNC facilitan el acceso a procedimientos consensuales y no contenciosos, como la conciliación o la mediación, para ayudar a las partes a resolver los problemas” (OCDE, 2018).



# 2. BOLIVIA: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO



## 2. BOLIVIA: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO

### 2.1. Mecanismos estatales judiciales

Las acciones judiciales disponibles incluyen demandas laborales, acciones populares (cuando hay violación de derechos colectivos) y el amparo constitucional. En lo laboral, se encuentran casos en los cuales el proceso judicial concluye con un acuerdo económico entre las partes (minera y afectados), como el que fue aprobado por la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM)<sup>28</sup>. Por otro lado, el Tribunal Constitucional Pluriétnico ha resuelto recursos de amparo constitucional relacionados con la operación minera. De acuerdo con la base de datos del Tribunal, entre los años 2012 y 2019, hubo 59 pronunciamientos sobre procesos relacionados con la operación de empresas mineras. Las controversias se referían, entre otros, a violación de derechos laborales y ambientales<sup>29</sup>.

En adición, existe un Tribunal Agroambiental y Juzgados Agroambientales<sup>30</sup>, los cuales fueron fundados en 2009. Estos organismos judiciales tienen competencia en materia agraria, pecuaria, forestal, ambiental, aguas y de biodiversidad, siempre y cuando el asunto no sea de competencia de otra autoridad administrativa. Si bien no hay evidencia de que esta jurisdicción haya tramitado casos relacionados con asuntos mineros, podría ser un escenario importante de remedio cuando se trate de afectaciones al medio ambiente<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Ver: <https://www.autoridadminera.gob.bo/public/>

<sup>29</sup> Ver <https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo>, utilizando las palabras "Minería" y "Minera" en el buscador jurisprudencial.

<sup>30</sup> La información sobre la jurisdicción agroambiental se encuentra disponible en: <https://www.tribunalagroambiental.bo/index.php/tag/juzgados-agroambientales/>.

<sup>31</sup> La información detallada sobre los asuntos de conocimiento del Tribunal Agroambiental se encuentra disponible en: [https://www.tribunalagroambiental.bo/arb/arbol\\_arbol\\_ta.php](https://www.tribunalagroambiental.bo/arb/arbol_arbol_ta.php)



## 2.2. Mecanismos estatales no judiciales

El principal escenario no judicial de remedio es la Defensoría del Pueblo, la cual, de acuerdo con el artículo 222.3 de la Constitución<sup>32</sup>, puede investigar, de oficio o a petición de parte, las violaciones a los derechos individuales y colectivos. Asimismo, la Defensoría tiene la potestad de instar al Ministerio Público para que inicie las acciones legales que correspondan.

A nivel nacional, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua dispone de oficinas descentralizadas en algunos departamentos, como Cochabamba y Santa Cruz<sup>33</sup>, que se encargan de atender algunos conflictos y quejas en materia ambiental. Dicha competencia no es exclusiva, sino que se ejerce de forma paralela a las funciones de las secretarías ambientales departamentales<sup>34</sup> que incluyen, entre otras, la de "expedir, negar o suspender las licencias ambientales" y la de "resolver en primera instancia los asuntos relativos a las infracciones de las disposiciones legales ambientales, así como imponer las sanciones administrativas que correspondan"<sup>35</sup>. Aunque en teoría las autoridades municipales deberían contar con mecanismos de reclamo, en la práctica dichos asuntos se manejan de forma centralizada<sup>36</sup>.

## 2.3. Mecanismos no estatales: canales operacionales diseñados por las empresas

En términos generales, las empresas privadas<sup>37</sup> no presentan avances significativos en el diseño e implementación de mecanismos no judiciales de remedio. Al respecto, las empresas perciben que existe un ordenamiento jurídico suficientemente garantista y un Estado muy politizado que protege a las comunidades y a los trabajadores. En esa medida, las empresas privadas no advierten razón alguna para crear nuevos escenarios de reclamo<sup>38</sup>. Además, ni las empresas ni sus asesores están familiarizados con los PRNU y con los demás instrumentos internacionales sobre DHE. Ahora bien, aunque no hay una tendencia en la industria por diseñar e incrementar la sofisticación de los mecanismos de remedio, sí existen algunos ejemplos que demuestran el interés por concebir instancias para manejar la conflictividad social asociada a la actividad empresarial, los cuales se presentan a continuación.

<sup>32</sup> Ver: [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf)

<sup>33</sup> Por ejemplo, en el Departamento de Tarija no hay oficinas descentralizadas.

<sup>34</sup> Por ejemplo, "La Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente, es la autoridad ambiental departamental que tiene como objetivo central: Proteger los recursos naturales y precautelar un ambiente saludable para toda la población cochabambina en el marco la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, velando por el cumplimiento de la Ley del Medio Ambiente. Una de las funciones más importantes de esta Dirección es la de otorgar la Licencia Ambiental cuando corresponda, así como de expedir, negar o suspender las mismas, una vez revisados y evaluados los instrumentos normativos de gestión ambiental; además de promover y difundir, en los programas educativos, la temática del medio ambiente". Disponible en: [http://www.gobernaciondecochabamba.bo/category/es\\_BO/Secretar%C3%ADas+Departamentales/Secretar%C3%ADa+de+los+Derechos+de+la+Madre+Tierra/Dependencias/Direcci%C3%B3n+de+Recursos+Naturales+y+Medio+Ambiente/93/?F10911500625763FS4HE=\\_](http://www.gobernaciondecochabamba.bo/category/es_BO/Secretar%C3%ADas+Departamentales/Secretar%C3%ADa+de+los+Derechos+de+la+Madre+Tierra/Dependencias/Direcci%C3%B3n+de+Recursos+Naturales+y+Medio+Ambiente/93/?F10911500625763FS4HE=_)

<sup>35</sup> Disponible en: [http://www.gobernaciondecochabamba.bo/article/es\\_BO/Secretar%C3%ADas+Departamentales/Secretar%C3%ADa+de+los+Derechos+de+la+Madre+Tierra/Dependencias/Direcci%C3%B3n+de+Recursos+Naturales+y+Medio+Ambiente/Normativa/323/](http://www.gobernaciondecochabamba.bo/article/es_BO/Secretar%C3%ADas+Departamentales/Secretar%C3%ADa+de+los+Derechos+de+la+Madre+Tierra/Dependencias/Direcci%C3%B3n+de+Recursos+Naturales+y+Medio+Ambiente/Normativa/323/)

<sup>36</sup> Entrevistas a representante de la sociedad civil realizada los días 6 y 12 de noviembre de 2020.

<sup>37</sup> La megaminería en Bolivia es ejercida por empresas privadas, empresas públicas y cooperativas. Si bien las cooperativas mineras fueron creadas para realizar minería de subsistencia, estas subarrendaron sus concesiones a empresas privadas multinacionales que desarrollaban grandes proyectos de minería. Por esta razón, en 2016, el Gobierno revocó 31 concesiones que estaban en cabeza de las cooperativas que habían acudido a esta figura (Molina, 2016). También hay cooperativas al norte de La Paz que extraen oro y reciben inversiones de empresas multinacionales, por lo cual tienen un flujo económico que les permite realizar proyectos mucho más ambiciosos. La inestabilidad política y el descuido del sector minero en términos de regulación hacen que no se haya avanzado en la exigibilidad de conductas respetuosas de los derechos humanos. Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 15 de septiembre de 2020.

<sup>38</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 2 de septiembre de 2020.



La primera empresa, propiedad de una corporación japonesa, ha iniciado un proceso de acercamiento al marco de DHE<sup>39</sup>. Hace tres años, la empresa se afilió al Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM, por sus siglas en inglés). A raíz de esta afiliación, la empresa ha adoptado estándares y prácticas, tales como la elaboración de un documento interno de reflexión sobre su desempeño en relación con el respeto a los derechos humanos<sup>40</sup>. Asimismo, debido al contexto y no por mandato normativo, la empresa ha implementado estrategias de diálogo con las comunidades y de gestión social corporativa. Para ello, se crearon unas oficinas de “enlace con las comunidades”, que gestionan las demandas y expectativas de las comunidades directamente vinculadas con la operación de la empresa o ubicadas en su área de influencia. Hay enlaces de la empresa en cada una de las comunidades. Los enlaces son miembros o líderes de la comunidad. En esa medida, el mecanismo reconoce la importancia de la participación de las comunidades en la operación de estos espacios. Los enlaces, junto al apoyo técnico, realizan proyectos para fortalecer la relación con las comunidades y así responder a sus necesidades específicas. Esto ha ayudado a amortiguar los conflictos referidos a recursos como el agua y a los pasivos ambientales<sup>41</sup>. Ahora bien, dado que los enlaces pasan de ser miembros de la comunidad a ser trabajadores de la empresa, por lo que reciben un salario, académicos cercanos a la sociedad civil sugieren que la figura del enlace elimina la posibilidad de que la comunidad se movilice, porque los líderes, principalmente hombres, han sido incorporados en la empresa como funcionarios (Olivera Andrade, 2016).

La segunda empresa, de capital boliviano, reportó en 2009 ante el Pacto Global<sup>42</sup> haber implementado buzones para quejas y reclamos relacionados con derechos humanos. Los buzones estaban ubicados en diversos espacios de la operación de la empresa y se requería que las personas diligenciaran un formato de reportes e investigación. La investigación era llevada a cabo por un representante del departamento de relaciones externas y comunitarias de la empresa. No hay detalles sobre el proceso al interior de la empresa ni sobre la participación de las comunidades en el mismo<sup>43</sup>.

La tercera empresa, de capital boliviano, ajustó desde 2010 su sistema general de quejas y reclamos, para permitir la recepción de quejas relacionadas con la violación de derechos humanos. Si bien no hubo participación de las comunidades en el diseño del mecanismo, el cual no cuenta con un enfoque diferencial y de género, la empresa ha tomado medidas, principalmente talleres con las comunidades, para divulgar su existencia. La empresa tampoco ha implementado un sistema de registro y priorización de las quejas recibidas, pero los canales de acceso son múltiples (teléfono, correo, buzón digital y buzón físico). Por medio de este mecanismo, la empresa recibe quejas de diferente índole, incluidas ambientales, laborales y de salud, entre otras. En adición, esta actividad hace parte de los sistemas de gestión que fijan los procesos y responsabilidades de las dependencias de la empresa, la cual además capacita en derechos humanos a aquellos funcionarios encargados de la gestión de los reclamos. Si bien el mecanismo tiene diez años de existencia, la principal dificultad que reporta la empresa en relación con su funcionamiento es la falta de legitimidad frente a las comunidades, quienes consideran que, por ser administrado por la empresa, carece de objetividad<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 2 de septiembre de 2020.

<sup>40</sup> Entrevista a representante del sector empresas mineras realizada el 2 de septiembre de 2020.

<sup>41</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 15 de septiembre de 2020.

<sup>42</sup> En el 2013 la empresa fue expulsada del Pacto Global por no reportar sus progresos.

<sup>43</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 2 de septiembre de 2020.

<sup>44</sup> Información obtenida mediante el cuestionario dirigido a empresas del sector minero en Bolivia.



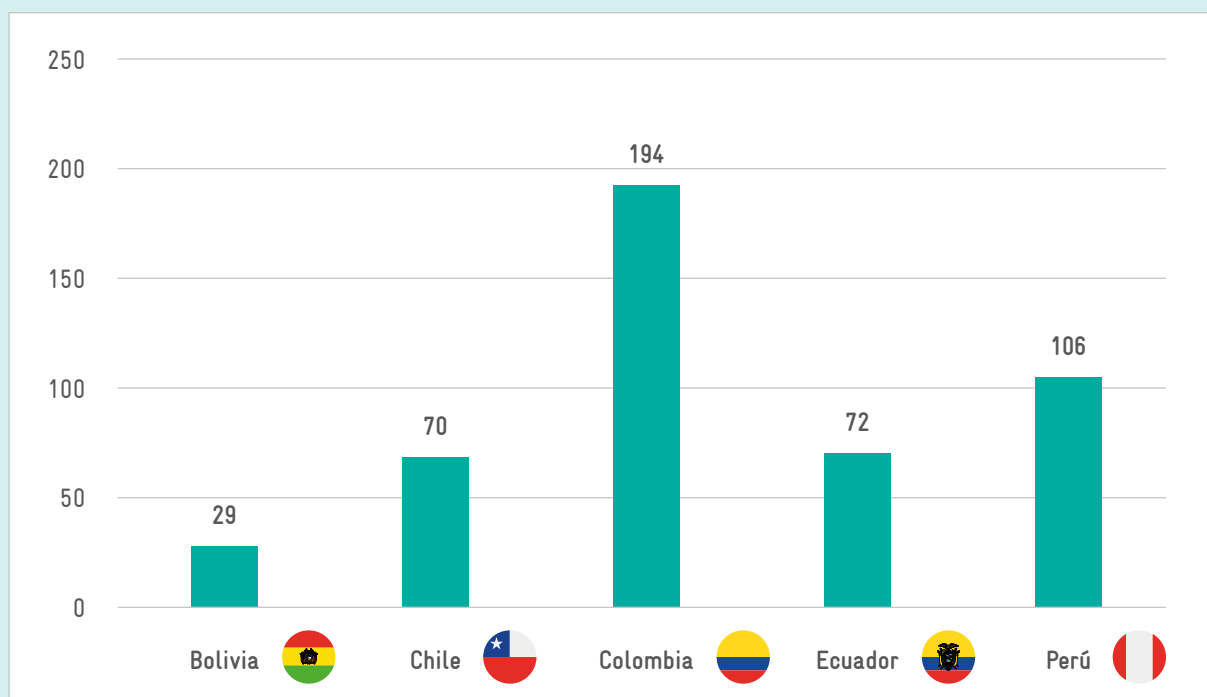
En relación con las empresas públicas, las cuales también participan en la actividad minera a gran escala en Bolivia, no se reportó el diseño o implementación de ningún mecanismo de remedio. En este caso, quien podría activar estos mecanismos sería el Estado, por cuanto a este le corresponde autorregular su operación en los territorios. Si bien estas empresas hacen algunos estudios y consultas, que no son previas, los procesos son frágiles y no se pueden regular por la vía pública<sup>45</sup>.



### CAJA 1. ¿Cuántas alegaciones por violaciones a derechos humanos registra la CHRD? ¿cuántas alegaciones hay sobre el sector minero en los países andinos?

La base de datos contiene 1366 casos para todos los sectores de la economía en 29 países de Latinoamérica. En los países de la región andina se encuentra el 34% de dichos casos (471). Colombia (194) y Perú (106) tienen la mayor cantidad de alegaciones, seguidos de Ecuador (72), Chile (70) y Bolivia (29).

Gráfico 2. Alegaciones por país (para todos los sectores de la economía)



Fuente: Olsen (2014)

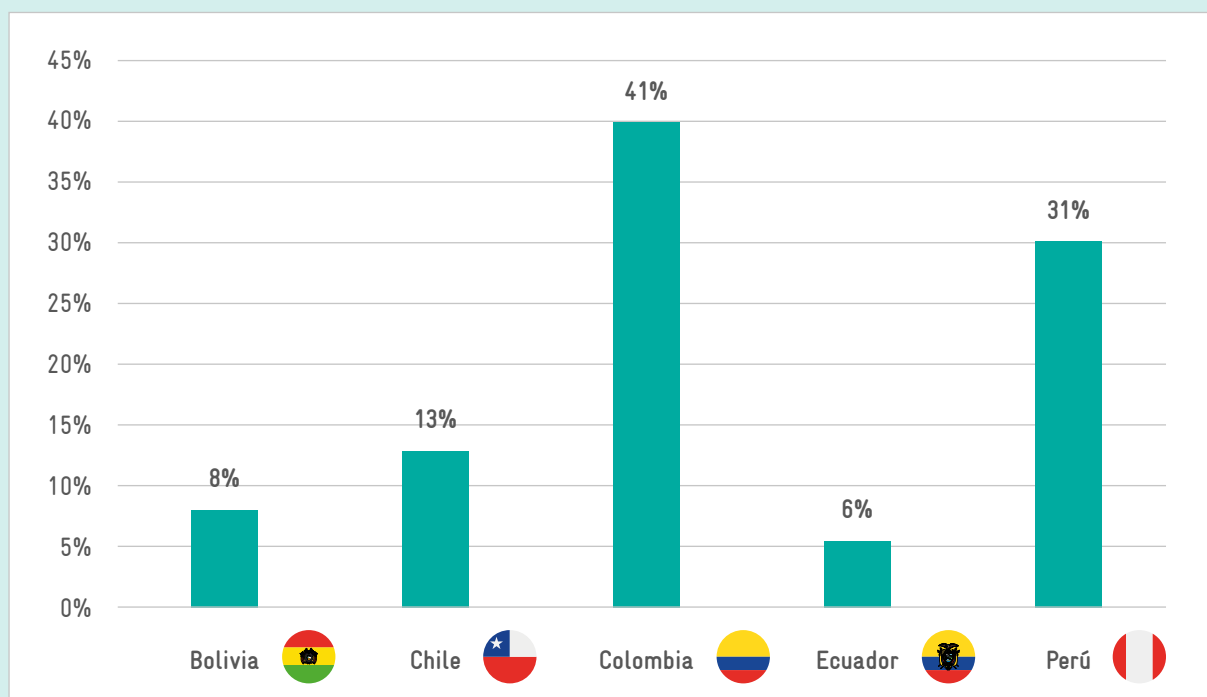
En relación con el sector minero en la región andina, encontramos 157 casos de los 471<sup>46</sup> (34%). Colombia (65) y Perú (49) tienen el mayor número de alegaciones, seguidos por Chile (21), Bolivia (13) y Ecuador.

<sup>45</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 15 de septiembre de 2020.

<sup>46</sup> El BHRRC no incluye los casos de minería de carbón en el sector "minería" sino en el sector "petróleo, gas y carbón". Para este reporte, recodificamos la CHRD para incluir la minería de carbón en el sector de "minería".



Gráfico 3. Alegaciones en el sector minero, por país



Fuente: Olsen (2014)



# 3. CHILE: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO





### 3. CHILE: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO

#### 3.1. Mecanismos estatales judiciales

El Poder Judicial se compone por más de 450 Tribunales de Justicia que están distribuidos en todo el territorio continental e insular. Entre ellos, sobresale el rol de las Cortes de Apelaciones del país (17 en total) y de la Corte Suprema<sup>47</sup>, las cuales conocen, entre otros asuntos, de las acciones constitucionales de protección para garantizar los derechos fundamentales contenidos en el artículo 19 de la Constitución Política. Las acciones constitucionales pueden ser presentadas por personas naturales o jurídicas afectadas por la privación, perturbación o amenaza del derecho invocado, lo que incluye el derecho a la vida e integridad, la salud, la propiedad y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. La presentación del recurso de protección<sup>48</sup>, que no requiere la representación de un abogado, incluye la posibilidad de solicitar una “orden de no innovar”, la cual está dirigida a suspender los actos jurídicos o hechos que provocan la vulneración alegada. Por esta vía los pueblos indígenas han denunciado el desconocimiento de la consulta previa.

<sup>47</sup> En materia de DHE, la Corte Suprema elaboró una revisión jurídica y jurisprudencial, a propósito del Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos. La investigación dio cuenta de que, si bien este es un tema incipiente que no ha permeado por completo las sentencias del Máximo Tribunal, existe una obligación efectiva de las empresas de respetar los derechos humanos (Corte Suprema de Justicia de Chile, 2017).

<sup>48</sup> El recurso de protección es una acción cautelar y no indemnizatoria (Schönsteiner et. al, 2016).



En la jurisdicción especializada son particularmente importantes los Juzgados de Letras del Trabajo, los cuales conocen, entre otros asuntos, de la acción de tutela en el contexto de las relaciones laborales (arts. 485 y sigs. del Código del Trabajo). En estos casos, cuando se prueban las circunstancias alegadas, en su mayoría relacionadas con despidos, la persona podrá ser indemnizada. Para iniciar este procedimiento en los tribunales es necesario contar con el patrocinio (representación) de un abogado habilitado para el ejercicio o contar con el servicio gratuito de la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ).

Por otro lado, a pesar de que no hacen parte del Poder Judicial propiamente<sup>49</sup>, en Chile existen los Tribunales Ambientales. Estos órganos resuelven controversias medioambientales, entre ellas la acción de reparación por daño ambiental. Esta última, en caso de ser acogida mediante la sentencia, habilita la presentación de una demanda indemnizatoria que, sin embargo, debe ser tramitada ante los Juzgados de Letras en lo Civil (art. 46, Ley 20.600). En ambas instancias se requiere del patrocinio de un abogado que, en materia ambiental, debe tener una formación especializada y cuyo servicio, por lo general, es bastante oneroso<sup>50</sup>.

Además, existen distintas instituciones de apoyo legal, entre ellas la CAJ, que es un servicio público de asistencia jurídica gratuita para personas de escasos recursos. A pesar de que la CAJ tiene presencia en todas las regiones del país y brinda asesoría jurídica especializada, no existe una oficina con conocimiento específico en materia de DHE y en derecho ambiental, lo que representa una de las dificultades en el acceso a la justicia y a la reparación<sup>51</sup>. Como medio de apoyo legal también existe el Programa de Defensa Judicial de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que otorga asesoría jurídica a personas y familias pertenecientes a pueblos indígenas. Sin embargo, este se limita a procedimientos judiciales y extrajudiciales, o a soluciones alternativas a conflictos en materia civil, por lo que no incluye litigios en casos en los que los interesados se ven afectados por proyectos de inversión en sus territorios.

### 3.2. Mecanismos estatales no judiciales

En primer lugar, se encuentran los órganos fiscalizadores en diversas áreas, las cuales se denominan Superintendencias. En materia de DHE, la Superintendencia de Salud cuenta con mecanismos de mediación entre personas naturales y aseguradoras de salud (art. 120, D.F.L. N° 1 de 2005, del Ministerio de Salud), o entre prestadores privados como los establecimientos asistenciales (Ley 19.966). Asimismo, sobresale el rol de la Superintendencia del Medio Ambiente que, en el marco de sus competencias, puede sancionar a empresas por eventuales infracciones medioambientales, lo que incluye multas a beneficio fiscal y no de los afectados, e incluso la revocación de los permisos ambientales (arts. 35 y sigs. Ley 20.417).

<sup>49</sup> No son parte del poder judicial, pero se encuentran bajo su supervigilancia.

<sup>50</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada en septiembre de 2020.

<sup>51</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada en septiembre de 2020.



En segundo lugar, la Dirección del Trabajo (DT)<sup>52</sup> vigila el cumplimiento de las leyes que garantizan los derechos sociales y laborales de los trabajadores. La DT puede intervenir como órgano mediador y conciliador entre los trabajadores y los empleadores. En 2017, la DT celebró 156.376 acuerdos extrajudiciales y 145 mesas de trabajo tripartitas (Dirección del Trabajo, 2018). En estos procesos, el afectado puede obtener una retribución económica a modo indemnizatorio. Asimismo, la DT puede conocer de las denuncias que, con posterioridad, se deben presentar ante los tribunales correspondientes al constatar la vulneración de derechos fundamentales (arts. 485, 486 y 489 del Código del Trabajo).

En tercer lugar, el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (INDHC)<sup>53</sup> realiza informes sobre misiones de observaciones de situaciones especiales, entre las cuales destaca la efectuada en el Alto El Loa por el impacto de la gran minería en la Región de Antofagasta (2014a). El INDH también ha elaborado amicus curie en contiendas entre comunidades indígenas y empresas mineras<sup>54</sup> (2018b y 2014b).

Finalmente, El PNC de la OCDE en Chile se encuentra en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y ha sido utilizado en pocas ocasiones por agrupaciones de trabajadores, personas naturales y jurídicas. En relación con la industria minera, las principales instancias que se han presentado refieren a denuncias por asuntos sindicales (2019 y 2007) y vulneración del derecho a la propiedad intelectual (2012) (Vargas, 2019).

### 3.3. Mecanismos no estatales: canales operacionales diseñados por las empresas

En Chile, varias de las empresas mineras han creado mecanismos propios de reclamo o de línea directa, que pueden ser administrados por las empresas, por un grupo de partes que demuestren interés particular, o por un agente externo. Estas medidas son adoptadas para cumplir los estándares internacionales exigidos por los Estados<sup>55</sup>, bien sea los de las casas matrices o los de los países de operación, para evitar procesos judiciales y administrativos<sup>56</sup>. Con el fin de desarrollar una minería sostenible en el país, algunas empresas han implementado de forma voluntaria programas de formación en DHE (Acción Empresas, s/f) y se han sometido a certificaciones como la del Estándar de Minería Responsable o la Norma Chilena 3262 de Igualdad de Género y Conciliación de la vida laboral, familiar y personal. La mayoría de los mecanismos operacionales inician como un proceso interno para tramitar reclamos, quejas, incidentes, consultas o sugerencias y algunos establecen plazos de entre 15 a 40 días para tramitar la solicitud. En relación con la población objeto del mecanismo, algunos están dirigidos al público general, mientras que otros establecen líneas directas para los trabajadores y sindicatos.

<sup>52</sup> La DT se rige por el D.F.L. N° 2 de 1967

<sup>53</sup> En Chile, el INDH tiene, entre otras, la función de elaborar un informe anual sobre las actividades realizadas y la situación nacional de los derechos humanos. En los últimos años, el informe ha incorporado un capítulo especial sobre DHE y sobre la protección al medio ambiente (2013, 2014c, 2015, 2016, 2017 y 2018a), que incluye información sobre la gran minería.

<sup>54</sup> El INDH también elaboró un Mapa de Conflictos Socioambientales (2018c). Este mapa identifica la existencia de 117 conflictos (63 activos, 30 latentes, y 24 cerrados), de los cuales el 28% se generan en el sector minero.

<sup>55</sup> En el último Examen Periódico Universal al que fue sometido Chile en el año 2019, las Naciones Unidas recomendaron la aplicación de los PRNU en el ámbito de la exploración y explotación de los recursos naturales, así como la adopción de medidas adecuadas para garantizar la aplicación del Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó al Estado de Chile que estableciera un marco normativo claro para las empresas, a fin de que sus actividades no afectaran negativamente al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>56</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada en septiembre de 2020.



El primer ejemplo de mecanismo operacional es el del Consejo Minero, el cual incorporó en su página web un banner especial denominado “Plataforma de Reclamos y Sugerencias”, que contiene los enlaces directos a cada empresa. El contenido disponible en la página web varía entre las empresas. Mientras que algunas solo refieren un contacto telefónico, electrónico y domicilio, o una reseña sobre los Reportes de Sostenibilidad (e.g. Collahuasi, Teck, Kinross), otras redirigen a un formulario de carácter general (e.g. AngloAmerican, Minera Candelaria), o a un canal integral de reclamos y denuncias que individualiza el tipo de casos (e.g. Barrick, Compañía Minera del Pacífico, CAP).

El segundo ejemplo de mecanismo operacional es el de la empresa BHP, multinacional anglo-australiana<sup>57</sup>, que cuenta con un Código de Conducta y una política de derechos humanos (BHP, 2020), además del Ethic Point (herramienta de comunicación confidencial) (BHP, 2020b). El Ethic Point permite tramitar asuntos referidos a la aplicación o interpretación del Código de Conducta y sirve como línea de denuncias anónima<sup>58</sup>. En esta empresa, los conflictos asociados a los sindicatos de trabajadores son canalizados por medio de la Dirección del Trabajo (remedio estatal no judicial) y los tribunales laborales (remedio judicial), mas no mediante la aplicación de los mecanismos internos. Respecto al relacionamiento con comunidades en territorios indígenas, la empresa ha promovido acuerdos de impacto-beneficio con las comunidades (extra-judiciales y sin garantés), lo que en cierta medida desincentiva los reclamos por vía administrativa o judicial<sup>59</sup>.

El tercer ejemplo, en relación con la industria del litio en el país, es el de las empresas SQM S.A. y Albemarle, las cuales tienen mecanismos de reclamación internos. La empresa SQM S.A. tiene un Sistema de Reclamos de carácter general (SQM, 2019a; SQM, 2019b) y, además, cuenta con un canal de denuncias a cargo de Ethics Points<sup>60</sup>. Por su parte, la empresa Albemarle cuenta con una línea de ayuda para el ingreso de reclamos, los cuales pueden ser objeto de seguimiento (Albemarle, 2017; 2019).

Ahora bien, un caso particular es el de la empresa estatal CODELCO. Cada una de las operaciones de la corporación cuenta con personal encargado de recibir los reclamos o consultas, por medio de una Dirección de Comunicaciones Internas, y dispone de líneas telefónicas de número directo para tales efectos. Además, CODELCO tiene en su página web una plataforma de “Consultas y reclamos”<sup>61</sup>, pero no cuenta con un programa de reparaciones, pese a que se ha visto involucrada en graves vulneraciones a los derechos humanos en la sucursal de Ventanas (ex ENAMI), comuna de Puchuncaví, Quinta Región, por la contaminación emanada del proceso de refinación de cátodos de cobre<sup>62</sup>. CODELCO publica informes trimestrales sobre el número y tipo de quejas recibidas, los cuales son de carácter público<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> La empresa está familiarizada con los PRNU y ha enunciado el respeto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Además, promueve el cumplimiento de los ODS y ha suscrito iniciativas de carácter voluntario, como lo son la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, Responsible Mining Index y el registro del Modern Slavery Statment.

<sup>58</sup> Este servicio se encuentra en línea y accesible de forma telefónica, y disponible para todo el personal asociado a la empresa. Según el último Informe de Sustentabilidad de la empresa, en 2019 se recibieron 185 denuncias por medio de este canal (un 8% menos que en 2018). En su mayoría, las denuncias referían a casos de acoso, hostigamiento o comportamiento irrespetuoso (25,27%), conflictos de interés (24,13%), salud y seguridad (16,9%) y robos de propiedad física o intelectual (16,9%). No se incluye un reporte sobre los avances o resultados del proceso.

<sup>59</sup> Esta herramienta, como medida para prevenir eventuales conflictos, ha sido aplicada en operaciones en el Salar de Atacama. Entrevista a representante de la sociedad civil realizada en septiembre de 2020.

<sup>60</sup> La página del Ethic Point está disponible en el siguiente enlace: <https://secure.ethicspoint.com/domain/media/en/gui/55494/index.html>

<sup>61</sup> La página del Ethic Point está disponible en el siguiente enlace: <https://secure.ethicspoint.com/domain/media/es/gui/23716/index.html>

<sup>62</sup> A pesar de un contundente fallo de la Corte Suprema (2019), que constató impactos negativos en la salud de las personas, aún no existe una reparación integral a las víctimas (Aliaga y Bustos, 2020).

<sup>63</sup> Los informes trimestrales de la línea de denuncias están disponibles en: [https://www.codelco.com/informe-linea-de-denuncia/prontus\\_codelco/2016-04-03/194512.html](https://www.codelco.com/informe-linea-de-denuncia/prontus_codelco/2016-04-03/194512.html)



## CAJA 2. ¿Qué tipo de violaciones en el sector minero registra la CHRД para la región andina?

Las empresas que operan en el sector minero en los países andinos son acusadas de participar en violaciones a la integridad física (e.g. homicidios, desplazamientos forzados con uso de violencia, torturas, detenciones ilegales, amenazas), violaciones relacionadas con el desarrollo (e.g. desplazamiento forzado no violento, falta de consulta previa, acabar con economías locales), afectaciones al medio ambiente (e.g. afectaciones a los recursos tierra, agua o aire) y a la salud, así como violaciones a los derechos laborales.

Como se observa en el Gráfico 4, salvo en Colombia y Perú, en el sector minero se observa una concentración de alegaciones relacionadas con el desarrollo y el medio ambiente. Un dato interesante en relación con la efectiva denuncia pública de las violaciones es que, a pesar de que las afectaciones a la salud suelen estar relacionadas con afectaciones ambientales, en menos de la mitad de los casos relacionados con afectaciones ambientales (15 de los 37) se alegaron también afectaciones a la salud. Una de las posibles explicaciones es la dificultad que enfrentan los demandantes para probar los vínculos entre la actividad minera y las afectaciones a la salud. Las alegaciones relacionadas con derechos laborales también son escasas en los países andinos, salvo en Colombia.

Los casos de Colombia y Perú son diferentes, dado que, entre todos los países de la región andina, estos dos tienen el 82% (46) del total de las alegaciones por violaciones a la integridad física (56). Por un lado, en Colombia el conflicto armado y las dinámicas de violencia en los territorios en los que operan las empresas del sector minero explican la concentración de casos (26 de los 65 casos registrados en el país en este sector). La CHRД registra casos de participación corporativa en homicidios (13), amenazas (10), golpizas (9), desplazamiento forzado (6) y desapariciones forzadas (1) que ocurrieron en el marco del conflicto armado. Asimismo, Colombia tiene el 65% (11) de las alegaciones relacionadas con derechos laborales, lo cual se podría explicar por los altos niveles de movilización y organización sindical que hay en el país en el sector. De otro lado, Perú tiene el 36% de los casos (20 de los 56 casos) de alegaciones de violaciones a la integridad física. La CHRД registra casos de golpizas (13), homicidios (9), detenciones arbitrarias (3), amenazas (4), denegación de la libertad de circulación (3), desplazamientos forzados (2) y violencia sexual (1). Esto se podría explicar por el uso de la fuerza pública para contener las movilizaciones generadas ante impactos sobre el ambiente y la salud, así como por la falta de licencia para operar.

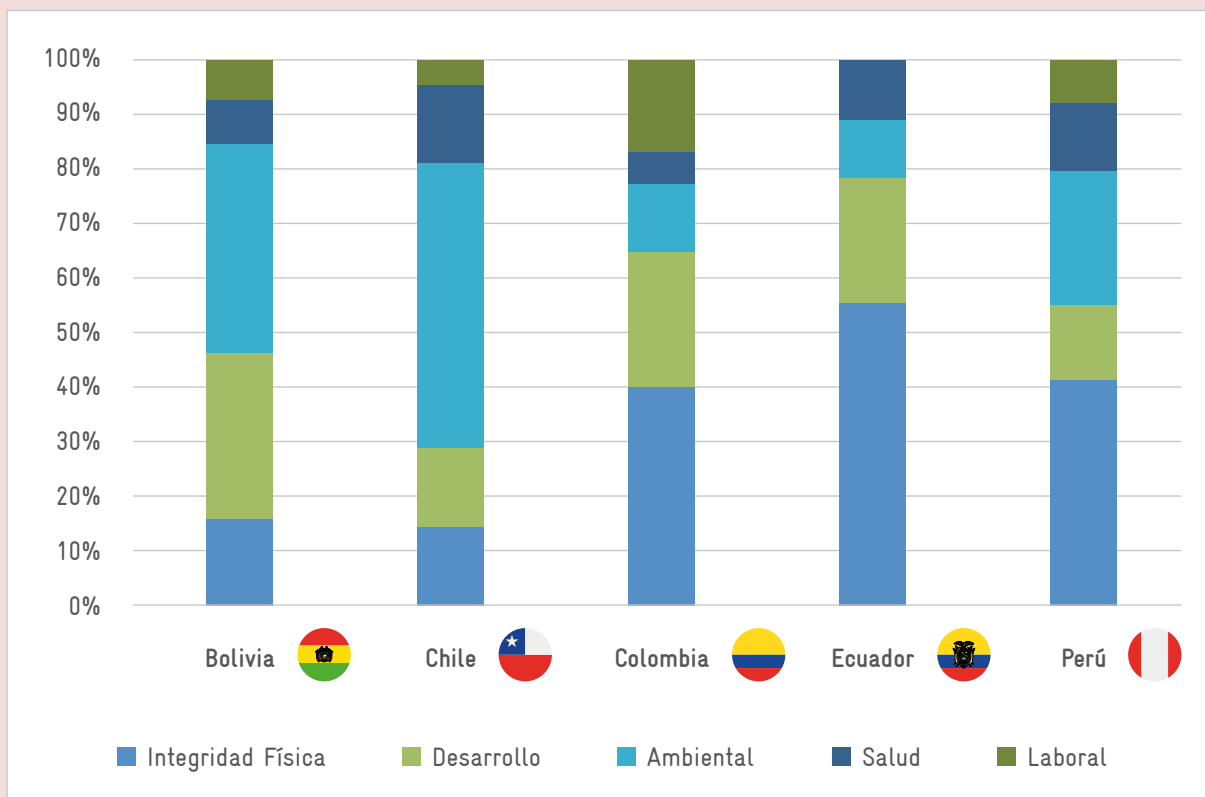
<sup>64</sup> Al respecto, ver: Felstiner, William L. F., Richard L. Abel, and Austin Sarat. 1980. "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming." *Law & Society Review*, 15(3/4):631-54.

<sup>65</sup> Dado que en una alegación se podía incurrir en más de un tipo de violación, hay más de 26 conductas registradas para el caso colombiano.

<sup>66</sup> Una alegación puede contener más de una conducta. En esa medida, el número de subcategorías de violencia física es superior al número de casos en Perú (20).



Gráfico 4. Tipo de violación, (en porcentaje por país)



Fuente: Olsen (2014)



# 4. COLOMBIA: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO



## 4. COLOMBIA: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO

### 4.1. Mecanismos estatales judiciales

En Colombia, existen tres jurisdicciones competentes para conocer acciones judiciales ante posibles impactos en derechos humanos por parte de empresas: la jurisdicción constitucional, la ordinaria y la contencioso administrativa.

**Jurisdicción constitucional.** La acción de tutela busca la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados. Esta acción judicial puede ser interpuesta tanto por personas naturales como jurídicas<sup>67</sup> en contra de las autoridades públicas y de particulares<sup>68</sup>. Además, dado su carácter informal, puede ser interpuesta a nombre propio, o mediante apoderado judicial, en cualquier momento y lugar. El juez que asuma el conocimiento de la acción de tutela deberá proferir fallo dentro de los diez días siguientes y, excepcionalmente, podrá ordenar la indemnización por perjuicios<sup>69</sup>. A modo de ejemplo, mediante la sentencia SU 133 de 2017 la Corte Constitucional protegió, entre otros, el derecho al trabajo de una comunidad de mineros artesanales afectados por la cesión de unos títulos mineros. En este caso, la Corte ordenó a las entidades demandadas, entre otras, informar adecuadamente a las comunidades afectadas por la cesión minera sobre los impactos de tal decisión y sobre las oportunidades existentes para preservar su labor como mineros tradicionales.

<sup>67</sup> La jurisprudencia constitucional ha sostenido que las personas jurídicas, privadas y públicas, también son titulares de derechos fundamentales y, por lo tanto, se encuentran legitimadas para presentar acciones de tutela (Sentencia T-627 de 2017).

<sup>68</sup> La acción de tutela procede en contra de particulares, entre otras, cuando concurre alguna de las siguientes circunstancias: (i) cuando el particular presta un servicio público; (ii) cuando la conducta del particular afecta grave y directamente el interés colectivo y (iii) cuando el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión frente al particular (Sentencia T-117 de 2018 y Decreto 2591 de 1991).

<sup>69</sup> Según la sentencia T-352 de 2016, "tratándose de pretensiones alusivas a indemnización de perjuicios el Decreto 2591 de 1991, faculta al juez constitucional para decretarla, siempre que: (i) la tutela sea concedida, (ii) que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para obtener el resarcimiento del perjuicio, (iii) que la violación del derecho haya sido manifiesta y como consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, (iv) que la indemnización sea necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho y, (v) que se haya garantizado el debido proceso a quien resulte condenado".





**Jurisdicción ordinaria.** Al interior de la jurisdicción ordinaria es posible ejercer acciones de tipo penal, laboral y civil.

**Régimen penal.** Actualmente, en Colombia no existe la responsabilidad penal de las personas jurídicas, de tal suerte que no es posible perseguir las posibles actuaciones delictivas de las empresas en estricto sentido. No obstante, en el marco de la responsabilidad individual, existen tipos penales específicos que han sido utilizados por las comunidades ante impactos por actividad minera, tales como el de daño en los recursos naturales, explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, aprovechamiento ilícito de los recursos naturales (Mosquera Caro y Hinestroza Cuesta, 2018). En relación con la indemnización, el régimen penal colombiano reconoce la responsabilidad civil derivada de la conducta punible, por medio del denominado “incidente de reparación integral”, instancia de naturaleza civil que se surte una vez es declarada la responsabilidad penal de una persona<sup>70</sup>.

**Régimen laboral.** El Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social de Colombia dispone que la jurisdicción laboral tiene competencia sobre un rango amplio de asuntos que se relacionan con la actividad empresarial minera. Por ejemplo, los conflictos jurídicos asociados al contrato de trabajo y las acciones sobre fuero sindical<sup>71</sup>. A modo de ejemplo, en el año 2018, la Corte Suprema de Justicia condenó a una empresa minera al concluir que el fallecimiento de uno de sus empleados derivó de la falta de medidas de seguridad laboral en la mina, por lo ordenó la indemnización del daño a favor de la familia del fallecido<sup>72</sup>.

**Régimen Civil.** El régimen civil colombiano reconoce el deber de indemnizar como consecuencia de la responsabilidad civil derivada de comportamientos ilícitos. En relación con la actividad minera y su impacto sobre derechos humanos, sería aplicable la responsabilidad civil extracontractual, la cual se configura ante la falta al deber general de actuar con diligencia y de no ocasionar daños. Por ejemplo, la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) dispone que las personas que causen daños o perjuicios a terceros durante los trabajos de prospección, esto es, asociados a la búsqueda inicial del material mineral, están obligadas a resarcirlos.

**Jurisdicción contencioso administrativa.** Esta jurisdicción es competente para conocer de las acciones populares, de grupo, de cumplimiento y las de tipo contencioso administrativo.

<sup>70</sup> Ley 599 de 2000, capítulo VI.

<sup>71</sup> Decreto Ley 2158 de 1948, modificado por la Ley 712 de 2001.

<sup>72</sup> Sentencia disponible en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bene2019/SL4913-2018.pdf>



La acción popular busca proteger derechos e intereses colectivos<sup>73</sup>, evitar la ocurrencia de daños inminentes y hacer cesar los peligros identificados. Esta acción puede ser interpuesta por cualquier persona natural o jurídica, sin que sea necesario probar algún interés particular. Según su diseño legislativo, la acción popular tiene carácter restitutorio, dado que el juez debe ordenar restablecer las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible. Por consiguiente, cuando no proceda la restitución, el juez podrá ordenar que el daño sea indemnizado en el marco de un trámite incidental<sup>74</sup>. A modo de ejemplo, la sentencia del 14 de marzo de 2019 protegió los derechos al ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al aprovechamiento racional de los recursos naturales, los cuales fueron menoscabados por la actividad de una empresa de explotación de oro que operaba sin licencia ambiental<sup>75</sup>. El Consejo de Estado ordenó a la empresa suspender sus actuaciones, hasta tanto no contara con la licencia ambiental y con los demás permisos del caso, y ordenó a la Fiscalía General investigar los comportamientos permisivos por parte de las entidades ambientales. Por su parte, la acción de grupo busca el reconocimiento e indemnización de los perjuicios sufridos por un conjunto de por lo menos veinte (20) personas, cuya afectación individual haya sido generada por la misma causa. Tanto la acción popular como la acción de grupo admiten medidas cautelares, mediante las cuales se puede solicitar, entre otras, la cesación inmediata de las actividades que hayan originado el daño o puedan originarlo.

La acción de cumplimiento<sup>76</sup> puede ser interpuesta por acciones u omisiones de autoridades públicas o particulares, cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de ley o acto administrativo. Esta acción tiene un carácter prevalentemente subsidiario, dado que solo procede cuando no hay otros mecanismos judiciales para lograr el cumplimiento de la norma o acto administrativo, o cuando los derechos presuntamente vulnerados puedan ser protegidos mediante la acción de tutela.

De conformidad con la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano debe reparar los daños causados por la acción u omisión de sus agentes. En consecuencia, ante daños de tipo individual, es procedente acudir al denominado medio de control de reparación directa<sup>77</sup>. Asimismo, las personas afectadas por las decisiones de entidades públicas (por ejemplo, la concesión de un título minero o de una licencia ambiental) pueden cuestionar dichas actuaciones mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la acción de simple nulidad.

<sup>73</sup> Según el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, son derechos e intereses colectivos, entre otros, el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, entre otros.

<sup>74</sup> Sentencia C-215 de 1999.

<sup>75</sup> Sentencia disponible en: <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2019/04/FalloAccPopular.pdf>

<sup>76</sup> Ley 393 de 1997.

<sup>77</sup> Por ejemplo, el Consejo de Estado condenó a una empresa minera de propiedad del departamento de Antioquia por los daños y perjuicios ocasionados sobre la vivienda e instalaciones agrícolas de la parte demandante. Radicación número: 05001-23-31-000-1995-01884-01(28181).



## 4.2. Mecanismos estatales no judiciales

En Colombia se pueden identificar los siguientes mecanismos de esta naturaleza: el derecho de petición; el Punto Nacional de Contacto (PNC) de la OCDE; el Inspector del Trabajo; la Defensoría del Pueblo, las Superintendencias, la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) y los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC).

Primero, el ejercicio del derecho de petición es considerado un derecho fundamental en Colombia. Así, cualquier individuo o comunidad tiene la posibilidad de solicitar ante las autoridades el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad, la resolución de una situación jurídica, entre otros. El derecho de petición también se puede presentar ante organizaciones privadas, con y sin personería jurídica, como las empresas. Por regla general, las autoridades, organizaciones y particulares deben contestar la petición dentro de los quince días siguientes<sup>78</sup>. En materia ambiental existen disposiciones específicas, cuando la información solicitada refiere a “elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana”. En este último supuesto, la petición debe ser contestada en el término de 10 días hábiles<sup>79</sup>. Si bien el derecho de petición no tiene vocación reparadora, por sí mismo, suele ser un medio para solicitar la reparación.

Segundo, el PNC<sup>80</sup> fue creado mediante el Decreto 1400 de 2012 y asignado a la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<sup>81</sup>. Desde su creación, el PNC Colombia ha recibido seis instancias específicas (solicitudes), de las cuales solo una ha sido analizada de fondo. Las cinco solicitudes restantes no fueron admitidas, entre otras, porque los asuntos ya habían sido puestos en conocimiento de jueces ordinarios y porque las pretensiones excedían las competencias del PNC. El único caso que hasta el momento ha sido tramitado por este PNC se adelantó bajo la modalidad de mediación, por medio de un tercero contratado por el PNC<sup>82</sup>. Dado que el PNC no es una instancia judicial, su rol consiste en facilitar el diálogo entre los actores involucrados antes que imponer ajustes o sanciones a la empresa. Por ejemplo, en el único caso que hasta el momento se ha tramitado, el PNC Colombia formuló algunas recomendaciones a la empresa, con el fin de fortalecer su mecanismo operacional de solución de conflictos.

Tercero, el Inspector del Trabajo<sup>83</sup> tiene funciones preventivas, de policía, de conciliación y de acompañamiento. En atención a ello, el Inspector del Trabajo tiene la atribución de hacer comparecer a los empleadores para rendir informes, visitar los sitios de trabajo, ordenar medidas preventivas e imponer multas. Las actuaciones de los inspectores pueden iniciar a solicitud de parte o de oficio y en ningún caso podrán versar sobre asuntos que sean de competencia exclusiva de los jueces laborales.

<sup>78</sup> Ley 1755 de 2015.

<sup>79</sup> Ley 99 de 1993, artículo 74.

<sup>80</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 27 de agosto de 2020.

<sup>81</sup> La competencia del PNC para mediar conflictos depende de si el asunto está cubierto por las Líneas Directrices de la OCDE (2011).

<sup>82</sup> La síntesis de la instancia específica está disponible en <http://mneguidelines.oecd.org/database/instances/co0002.htm>

<sup>83</sup> Código Sustantivo del Trabajo (artículos 485 y 486), Decreto 1096 de 1991 (artículo 23) y Ley 1610 de 2013.



Cuarto, la Defensoría del Pueblo, como autoridad encargada de la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, tiene una dirección especializada en atención y trámite de quejas asociadas a la violación o amenaza de derechos humanos<sup>84</sup>. Esta dirección tiene, entre otras, la función de abogar oportunamente por la solución de las quejas ante las autoridades y particulares. En adición, la entidad puede solicitar a las empresas información, ante la inminente ocurrencia de un riesgo, así como coadyuvar tutelas y acciones populares (FIO, 2018). A su vez, la Defensoría del Pueblo Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó recientemente unos Principios Sustantivos y Operativos para la Debida Diligencia en Derechos Humanos, el primero en su tipo para una INDH, donde, entre otros aspectos, se establecen criterios para que las empresas comuniquen sus sistemas de reclamo y los hagan efectivos<sup>85</sup>.

Quinto, las Superintendencias son entidades administrativas con funciones de inspección y vigilancia en diferentes sectores de la economía, entre ellos el sector salud, industria y comercio, sociedades, notariado y registro, finanzas, entre otras<sup>86</sup>. En este campo es particularmente relevante la función sancionadora que tiene la Superintendencia de Sociedades (Supersociedades) frente a las denominadas "Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo" (BIC)<sup>87</sup>. Estas empresas, que reciben una serie de beneficios al adquirir dicha calidad, pueden perder la denominación BIC en caso de que la Supersociedades corrobore el incumplimiento de los estándares laborales o ambientales a los cuales la empresa se sometió, con el fin de recibir los incentivos. La queja por el incumplimiento puede ser interpuesta por cualquier persona que acredite tener un interés legítimo en el caso<sup>88</sup> y será resuelta por la entidad mediante acto administrativo<sup>89</sup>. Si bien las empresas BIC son de reciente creación en Colombia, se tiene información de que una multinacional minera que se encuentra en proceso de trámite de licencia ambiental se constituyó como empresa BIC.

Sexto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) cuenta con una ventanilla virtual dedicada, entre otros, a la recepción de denuncias ambientales relacionadas con licencias, permisos o autorizaciones de su competencia<sup>90</sup>. En esta ventanilla cualquier persona puede describir el contenido de su denuncia, el lugar de ocurrencia de los hechos, el recurso natural presuntamente afectado y los datos del presunto infractor. Dado que la ventanilla permite crear perfiles de usuario individuales, es posible hacer seguimiento en línea al trámite de la queja o solicitud.

<sup>84</sup> Decreto 25 de 2014 (artículo 15).

<sup>85</sup> Los Principios Sustantivos y Operativos para la Debida Diligencia en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo están disponibles en: <https://www.creer-ihrb.org/losprincipiossustantivosyoperativos>

<sup>86</sup> Por mandato legal, algunas de estas superintendencias tienen la facultad jurisdiccional en relación con ciertos asuntos. No obstante, dichas facultades jurisdiccionales no se relacionan con la actividad minera y sus impactos en derechos humanos.

<sup>87</sup> Según el Decreto 2046 de 2019, para "cumplir con la condición legal de Beneficio e Interés Colectivo (BIC), las sociedades deben perseguir tres objetivos fundamentales: 1. Incorporar un propósito social y ambiental, que va más allá de la maximización del interés económico de sus accionistas. 2. Exigir el cumplimiento del propósito descrito para que los directores y gestores de la empresa puedan maximizar el interés social y ambiental descrito en el propósito. 3. Transparencia en el reporte de su impacto empresarial en todas las dimensiones: modelo de negocio, gobierno corporativo, prácticas laborales, prácticas ambientales y prácticas con la comunidad".

<sup>88</sup> Según el Decreto 2046 de 2019, artículo 2.2.1.15.8. "cualquier persona que acredite un interés legítimo podrá presentar una solicitud para que se declare que una sociedad de Beneficio e Interés Colectivo ha incumplido el estándar independiente escogido para reportar su gestión frente a las actividades "BIC" señaladas en sus estatutos. (...) se considera como sujetos con un interés legítimo los socios, administradores, el revisor fiscal, los acreedores, los empleados, y consumidores de la sociedad de beneficio e interés colectivo o quienes acrediten sufrir algún daño relacionado con las actividades de beneficio e interés colectivo por esta desarrolladas".

<sup>89</sup> Decreto 2046 de 2019, artículo 2.2.1.1 1. Pérdida de la condición de Beneficio e Interés Colectivo.

<sup>90</sup> Disponible en el siguiente enlace [http://vital.anla.gov.co/silpa\\_ut\\_pre/QuejasDenuncias/QuejasDenuncias.aspx?Ubic=Ext](http://vital.anla.gov.co/silpa_ut_pre/QuejasDenuncias/QuejasDenuncias.aspx?Ubic=Ext)



Séptimo, los MASC reconocidos en Colombia son la conciliación (en equidad y en derecho), el arbitraje y la amigable composición (CREER, 2016c). No obstante, el Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>91</sup> está impulsando desde el año 2009 la estrategia denominada “Sistemas Locales de Justicia”<sup>92</sup>. Esta estrategia parte de la caracterización del territorio y de la identificación de actores y operadores de justicia existentes, con el fin de planear y priorizar las necesidades de justicia de los municipios. Por consiguiente, esta propuesta convoca a los diversos actores (justicia formal, justicia especial, justicia comunitaria, comunidad, justicia administrativa, administración municipal) y los articula dentro de los programas de MASC en los municipios, a saber, (i) el Programa Nacional de Casas de Justicia<sup>93</sup> y Centros de Convivencia Ciudadana<sup>94</sup>; (ii) el Programa Nacional de Justicia en Equidad<sup>95</sup> y (iii) el Programa Nacional de Conciliación Extrajudicial en Derecho y arbitraje<sup>96</sup> (Ver Ilustración 3). En adición, el Ministerio de Justicia también desarrolló una “Caja de herramientas en Métodos de Resolución de Conflictos”<sup>97</sup>, la cual tiene el objetivo de fortalecer las capacidades de los municipios y operadores de justicia para diseñar, implementar y comunicar la estrategia de MASC en su territorio. Los MASC contenidos en la caja de herramientas son el de mediación (comunitaria, escolar e intercultural) y el de conciliación (en equidad y en derecho)<sup>98</sup>.

<sup>91</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 3 de septiembre de 2020.

<sup>92</sup> Esta estrategia parte de un modelo sistémico de justicia, tiene un enfoque territorial y está dirigida a las zonas rurales del país, por lo que prioriza los municipios más afectados por el conflicto armado.

<sup>93</sup> Las Casas de Justicia son Centros Interinstitucionales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal.

<sup>94</sup> El Centro de Convivencia Ciudadana es un espacio de encuentro donde la comunidad tiene acceso a instituciones del orden local, con programas e iniciativas que promueven y fomentan los valores ciudadanos, la seguridad ciudadana, el respeto por los derechos humanos y la preservación del medio ambiente, previniendo de esta manera todo tipo de violencia.

<sup>95</sup> El Programa Nacional de Justicia en Equidad del Ministerio de Justicia y del Derecho, se encarga de diseñar, gestionar y evaluar las diferentes iniciativas relacionadas con la resolución pacífica de conflictos con un criterio de equidad.

<sup>96</sup> El Programa Nacional de Conciliación Extrajudicial en Derecho y/o Arbitraje posibilita la descongestión de los despachos judiciales y la aproximación de la justicia al ciudadano a través de una herramienta alternativa, ágil, sencilla y con bajos costos de transacción.

<sup>97</sup> La Caja de Herramientas en Métodos de Resolución de Conflictos está disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/mrc>

<sup>98</sup> La Procuraduría General de la Nación tiene Centros de Conciliación en materia civil y Comercial en las principales ciudades del país, en los cuales se adelanta el trámite de conciliación extrajudicial en derecho. Al respecto, ver: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/centro-conciliacion-civil-comercial.page>



Ilustración 3. Estrategia de Sistemas Locales de Justicia

Programas	Canales	Funciones	Operadores
Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana	 Casas de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientar o informar en acceso a la justicia, derechos humanos y obligaciones legales</li> <li>Prestar servicios y promover utilización de MASC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisaría de Familia</li> <li>Inspección de Policía</li> <li>Inspección de Trabajo</li> <li>Fiscalía</li> <li>Defensoría del Pueblo</li> <li>Bienestar Familiar</li> <li>Medicina Legal</li> <li>Registraduría</li> <li>Conciliadores en Equidad</li> <li>Jueces de Paz</li> <li>Conciliadores en Derecho</li> <li>Consultorio Jurídico</li> <li>Unidad para las Víctimas</li> <li>Juzgados de Pequeñas Causas</li> </ul>
	 Centros de Convivencia Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevención y atención a conflictos</li> <li>Orientar en acceso a MASC</li> </ul>	
Programa Nacional de Conciliación Extrajudicial en Derecho, Arbitraje y Amigable Composición	 Centros de Conciliación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solucionar conflictos con la ayuda de un conciliador en derecho, un árbitro o un amigable componedor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conciliadores en Derecho</li> <li>Árbitros</li> <li>Amigables Componedores</li> </ul>
Programa Nacional de Justicia en Equidad	 PACEs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solucionar conflictos con la ayuda de un conciliador en equidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conciliadores en Equidad</li> <li>Programas de Prevención y Atención Psicosocial</li> </ul>

Conflicto Social y Comunitario

Fuente: Ministerio de Justicia de Colombia (2020)



### 4.3. Mecanismos no estatales: canales operacionales diseñados por las empresas

En Colombia se identificaron tres experiencias distintas de mecanismos operacionales por parte de empresas mineras, las cuales se exponen a continuación. Además, se elaboró un cuestionario sobre mecanismos operacionales en empresas mineras que operan en Colombia, cuyos resultados se presentan en el anexo 1. En términos generales, algunas empresas han desarrollado y mejorado sus mecanismos operacionales por iniciativa propia. Asimismo, hay empresas que han ajustado sus prácticas a partir de órdenes judiciales, por lo que existe diversidad al interior de las empresas que operan en el país respecto de las razones por las cuales se adoptó el mecanismo.

La primera empresa<sup>99</sup>, que fue pionera en Colombia, se basó en los estándares de los PRNU para la creación del mecanismo en 2012. Esta empresa se ubicaba en una zona con presencia de comunidades indígenas y, previo a la adopción del mecanismo operacional, había acumulado quejas por parte de la comunidad durante casi 20 años. Las quejas estaban asociadas, principalmente, a la muerte de animales y aparentes suicidios de miembros de la comunidad en la vía de un tren de transporte de material que atravesaba la zona, el cual era de propiedad de la empresa. En este mecanismo, el análisis sobre la modalidad de la compensación, de ser procedente, se hacía caso a caso. No obstante, la empresa elaboró unos lineamientos en relación con la compensación por daños, inspirada por una lógica de derecho de seguros, con el fin de suprimir los incentivos para que la comunidad incurriera en conductas negligentes. Además, se adelantaba un proceso de negociación con los afectados, con el fin de resolver de forma conjunta en qué consistiría la reparación en el caso concreto. Así, por ejemplo, en el caso de la pérdida de animales no se reponían los animales, sino que se entregaba algún insumo que sirviera a la comunidad para obtener un ingreso, como material para que las mujeres hicieran sus tejidos tradicionales y actividades de capacitación en pastoreo, para evitar que los animales se desplazaran hacia las vías del tren y ocurrieran accidentes. Otra particularidad de este mecanismo era que, dado que la comunidad era indígena, la empresa contrató dos analistas indígenas de la misma comunidad para facilitar el diálogo intercultural. Según la empresa, la creación del mecanismo disminuyó significativamente la conflictividad con la comunidad.

La segunda empresa<sup>100</sup> adoptó el mecanismo operacional en cumplimiento de la política de derechos humanos de su casa matriz. El mecanismo era un trámite de preguntas, quejas y reclamos convencional, pero fue adaptado para tener una sección especializada en derechos humanos. La empresa tenía oficinas para las comunidades, en las cuales entregaban información y recibían las quejas, dado que las personas muchas veces no tenían correo electrónico. Además, se hacía entrega de una copia escrita de la recepción de la queja, la cual también se enviaba a los domicilios. Si bien la conformidad del mecanismo con los estándares internacionales fue revisada por organizaciones externas, y se hicieron ajustes según las recomendaciones recibidas, lo cierto es que las comunidades no lo usaron con la frecuencia esperada. Esto, pese a que la empresa adelantó campañas y estrategias de difusión sobre su existencia. A modo de ejemplo, esta empresa compensó a un grupo de pescadores, por medio de la restitución de la pesca perdida, dado que se verificó el incumplimiento de las reglas de seguridad ante el paso del buque.

<sup>99</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 4 de septiembre de 2020.

<sup>100</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 4 de septiembre de 2020.



En relación con la sistematización de la información, esta empresa elaboraba reportes trimestrales, dirigidos a la casa matriz, en los cuales individualizaba las quejas recibidas, el asunto y el trámite que se le había dado. El proceso se consideraba cerrado cuando concluía la investigación y se ofrecía una compensación a la persona, pero el afectado podía decidir si aceptaba, o no, la propuesta de reparación de la empresa. El mecanismo de esta empresa fue sometido a revisiones, tanto por parte de firmas auditoras como por parte de la casa matriz, de tal suerte que se ajustó recientemente, de cara a las recomendaciones sobre su coherencia con los PRNU. A raíz de las revisiones, la empresa incorporó el enfoque de género en su política de DHE.

La tercera empresa<sup>101</sup> maneja un mecanismo de quejas y reclamos que es transversal a toda la organización y que genera reportes mensuales directos al presidente de la corporación, de tal manera que toda la organización conoce los requerimientos existentes. Este mecanismo empezó a ser socializado en 2013 con las comunidades, habida cuenta de que la relación entre las comunidades y la empresa en esa época no era adecuada, tanto así que hubo un paro que detuvo la operación. El mecanismo no considera un listado cerrado de asuntos, dado que los interesados pueden presentar cualquier tipo de solicitud o queja, las cuales son registradas en el sistema de la empresa. Pese a ello, según indicó la empresa, la mayoría de las quejas son de tipo laboral, dado que las comunidades quieren estar al tanto de las posibles vacantes de empleo disponibles en la empresa. También se presentan quejas de tipo ambiental, relacionadas con afectaciones al aire durante una temporada específica del año, por lo que la empresa optó por ubicar medidores de calidad de aire en las comunidades. Además, las quejas pueden ser presentadas mediante un buzón que queda en el centro poblado más cercano, mediante whatsapp o llamadas.

En este caso, el mecanismo fue objeto de ajustes, dado que varias de las comunidades ubicadas en la zona de influencia de la empresa interpusieron una acción constitucional en contra de la empresa<sup>102</sup>. Una de las directrices del juez constitucional fue ajustar el canal de quejas a los usos y costumbres de las comunidades negras, campesinas e indígenas. A raíz del fallo judicial, la empresa hizo tres cambios principales: primero, incorporó el mecanismo operacional en la solicitud de actualización de su licencia ambiental, de tal forma que la autoridad ambiental pueda hacer seguimiento a las quejas; segundo, dispuso que los términos para resolver las solicitudes se sujetan a lo previsto por la Ley 1755 de 2015 sobre derecho de petición; tercero, creó la obligación de actualizar anualmente el mecanismo, esto es, rendir cuentas ante la comunidad y consultar con sus miembros las oportunidades de mejora. Esta empresa, al igual que las anteriores, se ha sometido en varias oportunidades a evaluaciones de pares en relación con sus estándares de debida diligencia y DDHH y, actualmente, recibe auditorías de gestión social por parte de la autoridad nacional de licencias ambientales.

<sup>101</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 4 de septiembre de 2020.

<sup>102</sup> Entre otros, las comunidades accionantes solicitaron la protección del derecho a la consulta previa.





### CAJA 3. ¿En qué consisten las violaciones relacionadas con el medio ambiente y los derechos laborales en el sector minero en los países andinos?

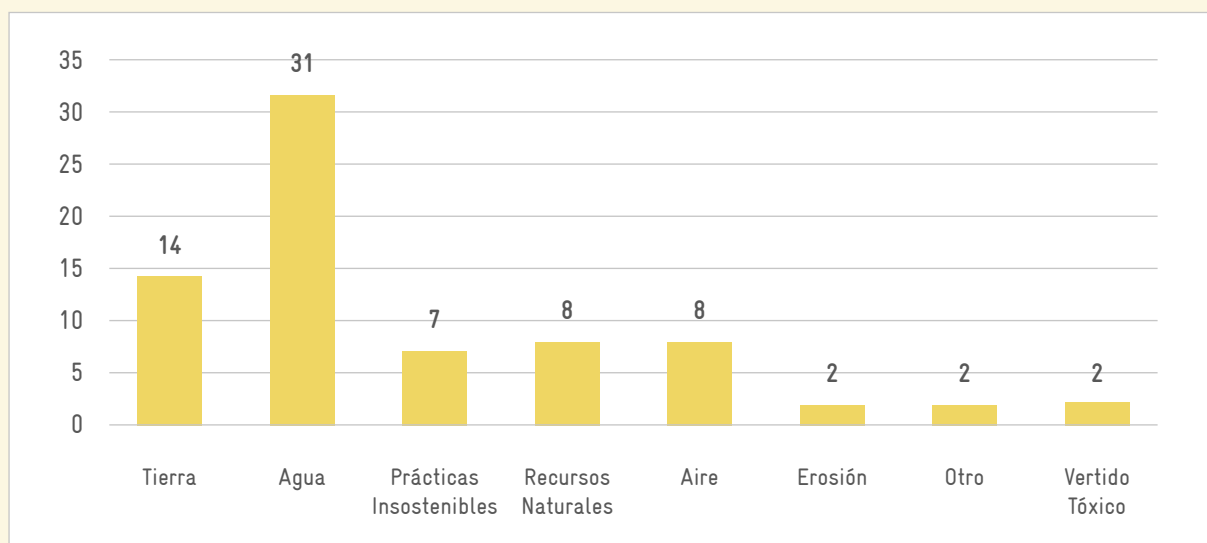
Las alegaciones relacionadas con el medio ambiente son las segundas en frecuencia en los países andinos (37 de 157) y son precedidas por las violaciones a la integridad personal (56 de 157) que, como se explicó en la Caja 2, se concentran en Colombia y Perú. Chile (11) y Perú (12) tienen el 62% de los casos (23 de 37) ambientales. En Perú, la descripción cualitativa de los casos sugiere que entidades estatales especializadas han estado involucradas en darle visibilidad a estos casos y en adelantar investigaciones judiciales y no judiciales (e.g. la Dirección General de Salud Ambiental y la Autoridad Nacional del Agua). Asimismo, en dos casos se hace referencia a la intervención de fiscales ambientales del nivel local en Huancavelica y Cusco. Por otro lado, en Chile la concentración de casos relacionados con el ambiente se relaciona con la defensa de los glaciares como ecosistema amenazado por la mina Pascua Lama. Ahora bien, otra explicación de la visibilidad de estos casos puede ser la presencia de un activismo más orientado hacia el medio ambiente, dado que las alegaciones hacen referencia a varias ONG locales como Diálogo por el Ambiente, la Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable, Comunidad Agrícola de Ascendencia Indígena Los Huascoalinos y el Centro de Derechos Humanos y Ambiente. La Superintendencia del Medio Ambiente también es mencionada en uno de los casos como amplificador de los hechos en el nivel nacional.

La tierra (14) y el agua (31) son los recursos más afectados por la operación empresarial minera, pues concentran más de la mitad de los casos<sup>103</sup>. Esta concentración de alegaciones se explica por el uso intensivo del agua en la operación minera y por el impacto negativo de esta actividad en el uso de la tierra para las comunidades locales. En Perú y Colombia las alegaciones también se refieren al impacto de la operación minera en la calidad del aire.

<sup>103</sup> Algunos reclamos de la CHRD no incluían el recurso específico en cuestión, por lo que estos casos se encuentran bajo la categoría "destrucción de recursos naturales" en general.



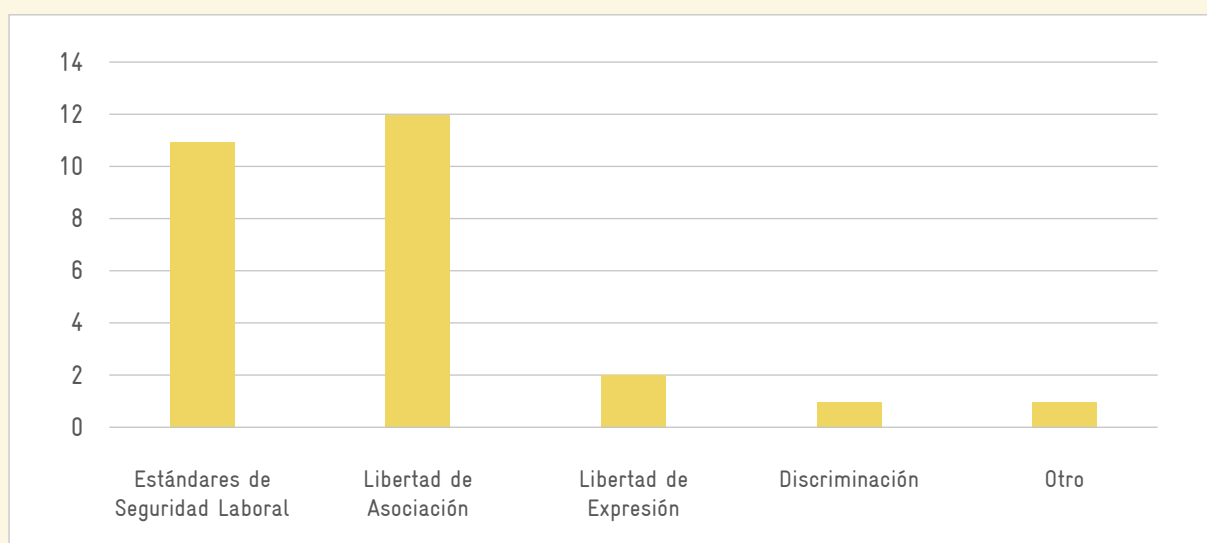
Gráfico 5. Subcategorías de violaciones al medio ambiente



Fuente: Olsen (2014)

Las alegaciones de tipo laboral son, junto con aquellas relacionadas con la salud, las menos frecuentes en la CHRD para los países andinos (18 de las 157). La principal causa de alegaciones contra las empresas del sector minero es el incumplimiento de los estándares mínimos de seguridad en el trabajo (11 alegaciones). Por otro lado, casi la mitad de los casos se refieren a violaciones a la libertad de asociación o a la libertad de expresión, mediante impedimentos para la creación de sindicatos o la desarticulación de los ya existentes. Otras alegaciones relacionadas con los derechos laborales que aparecen en la muestra, con menor frecuencia, son discriminación (1) y un caso en que la empresa utilizó subcontratistas para evitar pagar los beneficios de los trabajadores y los impuestos sobre la nómina.

Gráfico 6. Subcategorías de violaciones a los derechos laborales



Fuente: Olsen (2014)



# 5. ECUADOR: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO



## 5. ECUADOR: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO

### 5.1. Mecanismos estatales judiciales

Los mecanismos judiciales disponibles en Ecuador pueden clasificarse en justicia constitucional<sup>104</sup> y justicia ordinaria<sup>105</sup>. En el ámbito de la justicia constitucional, la Constitución de 2008 recoge la institución del amparo constitucional en tres acciones constitucionales: la acción de medidas cautelares constitucionales, la acción de protección, y la acción extraordinaria de protección. Las medidas cautelares constitucionales proceden ante la amenaza o vulneración de un derecho constitucional, pues el objeto de la acción es evitar o cesar el daño. La medida cautelar es de única instancia y los jueces de primera instancia son los competentes para conocerla. La acción de protección se presenta en casos en que las acciones u omisiones del Estado hayan provocado una violación de derechos constitucionales y su objeto es la reparación integral de los derechos violados. La primera instancia de la acción de protección la resuelve cualquier juez de primera instancia, la apelación es competencia de las cortes provinciales y puede ser revisada por la Corte Constitucional en caso de sea seleccionada. Finalmente, la acción extraordinaria de protección opera cuando la violación de los derechos constitucionales proviene de una decisión judicial. Esta acción se presenta directamente ante la Corte Constitucional y es de única instancia. En el ámbito constitucional existen además acciones de control constitucional, como la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos, y la acción de inconstitucionalidad en contra de actos administrativos<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> El caso paradigmático sobre consulta previa que llegó a la Corte Constitucional (inconstitucionalidad de la ley de minería) fue rechazado. Sin embargo, la Corte ordenó que la normativa sea desarrollada por la Asamblea Nacional (Corte Constitucional del Ecuador, 2010). A 10 años de la sentencia de la Corte Constitucional, no existe aún una ley que regule la consulta pre-legislativa, la consulta previa o la consulta ambiental en Ecuador.

<sup>105</sup> Las experiencias de las comunidades con la función judicial han sido negativas. En 2007, la Amnistía para Defensores de los Derechos Humanos y de la Naturaleza dieron cuenta de una estrategia de criminalización de la defensa de derechos y de los territorios ante acciones ilegales de las industrias extractivas (Asamblea Nacional Constituyente, 2008a y 2008b).

<sup>106</sup> Ambas acciones pueden proponerse por incompatibilidad con los derechos constitucionales, son de única instancia y son de competencia de la Corte Constitucional. Su objeto es expulsar el acto normativo o administrativo del sistema jurídico. Estas acciones no requieren de abogado y la práctica de prueba es informal. Además, la Defensoría del Pueblo puede auspiciar estas demandas.



Los mecanismos judiciales ordinarios se dividen a su vez en acciones en contra del Estado y acciones en contra de particulares. Las acciones en contra del Estado son reguladas por el Código Orgánico General de Procesos e incluyen la acción subjetiva o de plena jurisdicción, la acción objetiva y la acción por responsabilidad extracontractual del Estado. La acción de plena jurisdicción, o subjetiva, ampara los derechos subjetivos de los administrados y tiene un fin reparatorio. La acción objetiva o por exceso de poder busca la nulidad de un acto por ser contrario a la ley. Finalmente, la acción por responsabilidad objetiva (extracontractual) del Estado tiene el fin de reparar un daño provocado por el Estado ante el incumplimiento de sus obligaciones objetivas. Esta última acción es la pertinente cuando el Estado realiza actividades en las que se le impone el deber objetivo de cuidado, como es el caso de actividades riesgosas para la salud y el ambiente, por ejemplo, las de la industria minera.

Las acciones contra particulares están reguladas por el Código Orgánico General de Proceso y consisten en juicios civiles de daños. En estos procesos rigen los principios de precaución y de responsabilidad objetiva, consagrados en la Constitución y en el Código Orgánico del Ambiente. Las acciones contra el Estado y contra particulares requieren pagar a un abogado, la realización de peritajes y la práctica de pruebas, por lo que la falta de recursos económicos es una limitante para acceder a estas dos opciones del sistema jurídico.

## 5.2. Mecanismos estatales no judiciales

Los mecanismos estatales no judiciales pueden dividirse en mecanismos de tutela constitucional, mecanismos de tutela administrativa y mecanismos de control. En cuanto a la tutela constitucional, la Defensoría del Pueblo tiene mecanismos de recepción de denuncias y de seguimiento de casos. Además, puede emitir “informes defensoriales” que incluyen recomendaciones a las autoridades públicas o entes privados acusados de la violación de un derecho constitucional. Además, la Constitución le confiere a la Defensoría la posibilidad de dictar medidas de carácter obligatorio en caso de que se requiera tomar acciones urgentes para tutelar derechos fundamentales.

Los mecanismos de tutela administrativa son de tres vías, una general, una ambiental y otra específica para la actividad minera. La vía general está contemplada en el Código Orgánico Administrativo y prevé la posibilidad de que la persona que sufra un daño generado por acciones u omisiones estatales pueda reclamar directamente la reparación del daño ante la entidad pública que la provocó (Código Orgánico Administrativo, arts. 330 a 340). La vía ambiental permite presentar reclamos por contaminación ambiental provocados por personas públicas o privadas. Esta clase de reclamación está regulada por el Código Orgánico del Ambiente. La reclamación de medidas de reparación puede estar dirigida a favor de las personas afectadas directamente o a favor de la Naturaleza, a quien se la considera sujeto de derechos de acuerdo con la Constitución (Código Orgánico del Ambiente, arts. 288 a 297). La ley de minería, por su parte, contiene una serie de causales por las cuales se puede declarar la caducidad de la concesión y permisos mineros, entre las cuales se contempla el daño ambiental, el daño al patrimonio cultural y la violación de derechos humanos. La caducidad del contrato será declarada por el Ministerio competente, actualmente el Ministerio de Energía y Recursos no Renovables, previa declaración del daño ambiental por parte del Ministerio del Ambiente.



Finalmente, existen mecanismos de control como los exámenes de la Contraloría General del Estado. Esta entidad puede analizar el cumplimiento de las normas que rigen el sistema jurídico en los procesos de concesión y ejecución de proyectos mineros y, en caso de encontrar irregularidades, puede declarar la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados. La Fiscalía General de Estado tiene la potestad de investigar actos en contra de los derechos constitucionales y de la Naturaleza perpetrados en el contexto de la explotación de recursos naturales, para lo cual el Código Orgánico Integral Penal establece un capítulo sobre delitos contra el ambiente y la Naturaleza (Código Orgánico Integral Penal, arts. 245 a 267).

### 5.3. Mecanismos no estatales: canales operacionales diseñados por las empresas

En Ecuador sobresalen los mecanismos gremiales y algunos esfuerzos internos de las empresas. Entre los mecanismos gremiales se destacan las iniciativas de las cámaras de industriales, las cuales buscan certificar que las prácticas de sus agremiados respondan a principios de explotación responsable de recursos y que incluyan mecanismos de sanción internos en caso de no cumplir con dichos principios<sup>107</sup>. A nivel de las cámaras, la Cámara de Industriales del Ecuador implementó un código de ética que fue aplicado en el caso de un agremiado que violó los derechos de sus trabajadores<sup>108</sup>. En cuanto a los mecanismos internos de las empresas, no existe aún una práctica consistente. Los funcionarios de las empresas manifestaron que sus proyectos no han generado daños ambientales, dado su bajo nivel de avance, y que las empresas siempre están dispuestas a dialogar con las personas afectadas sobre las posibles reparaciones. Además, se mostraron favorables respecto de la implementación de procesos internos reglados y públicos a los que las personas puedan acceder para realizar reclamaciones.

Como ejemplo de lo anterior, en Ecuador se identificaron dos experiencias de mecanismos operacionales. La primera empresa proporcionó información detallada sobre su proceso de presentación de reclamos<sup>109</sup>. Al respecto, indicó que la información que se distribuye a la población del área de influencia del proyecto incluye la explicación del procedimiento interno de la empresa, lo que abarca: (i) lugar de presentación de reclamos, (ii) etapas del procedimiento, (iii) forma de presentación (oral o escrita en las oficinas de la empresa); y (iv) plazos de respuesta. Este procedimiento no ha sido utilizado aún para la reclamación por afectaciones de la actividad minera, dado que el proyecto apenas se encuentra en desarrollo<sup>110</sup>. La segunda empresa cuenta con mecanismo de quejas y reclamos, el cual funciona mediante un formulario y un buzón físico que se encuentra en las oficinas. Según el reporte de 2019, entre septiembre de 2016 y diciembre de 2019 la empresa registró 106 casos (Lundin Gold, 2019) sobre diversos temas, entre los cuales están: contratos, construcción, salud, seguridad ocupacional y seguridad física, responsabilidad social y comunidades, legal, recursos humanos y administración, ambiente y permisos e infraestructura, entre otros.

Ahora bien, dada su relevancia como garantía social (Pisarello, 2007), es pertinente mencionar que la Constitución de 2008 reconoció el derecho de las personas y las comunidades a resistir frente a acciones u omisiones del poder público, o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos<sup>111</sup>. En ejercicio de este derecho constitucional varias comunidades han impedido el avance de proyectos mineros en sus territorios ante la falta de consulta previa o el desplazamiento forzado de sus comunidades (Cordero-Heredia, 2015). Este derecho debería ser entendido como de ultima ratio y aplicable únicamente cuando las vías judiciales y administrativas no han surtido efecto para la protección de los derechos humanos.

<sup>107</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 21 de septiembre de 2020.

<sup>108</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 21 de septiembre de 2020.

<sup>109</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 8 de octubre de 2020.

<sup>110</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 8 de octubre de 2020.

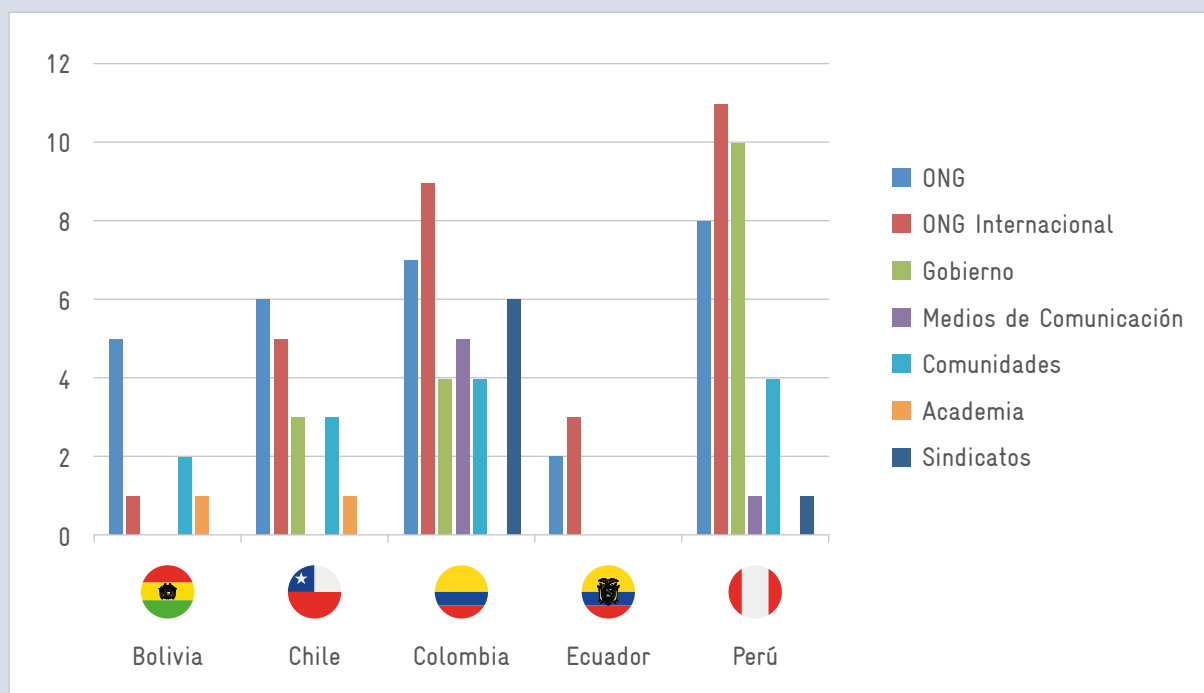
<sup>111</sup> Constitución de la República de Ecuador (2008), artículo 98.



### CAJA 4. ¿Qué actores participan en la presentación de alegaciones por violaciones de los derechos humanos en el sector minero? ¿Quiénes son los principales afectados por las violaciones?

El rol de las organizaciones de sociedad civil, nacionales e internacionales, es evidente en todos los países. Se observa que en Chile, Colombia y Perú también hay entidades estatales que impulsan los esfuerzos de rendición de cuentas, mientras que no hay evidencia de que el Estado ocupe ese rol en los casos de Bolivia y Ecuador.

Gráfico 7. Actores que participan en las alegaciones (por país)

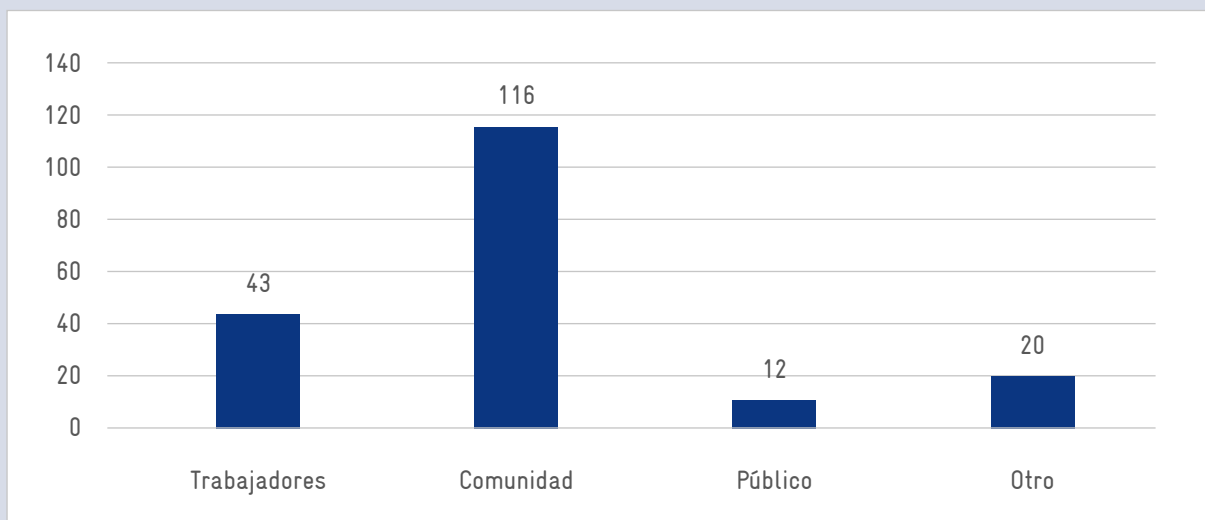


Fuente: Olsen (2014)

De acuerdo con la CHRD, los principales afectados por las violaciones a los derechos humanos relacionadas con la actividad minera son las comunidades locales, quienes concentran 116 casos. Esto podría explicarse por el hecho que los principales tipos de violaciones registrados en el CHRD para este sector – la violencia (afectaciones a la integridad física) y las violaciones relacionadas con el desarrollo y el medio ambiente – tienen un impacto local. Los trabajadores también son un grupo frecuentemente afectado, no sólo por las violaciones de sus derechos laborales, sino, también, a su integridad física en el caso de Colombia (11 de los 24 casos). El público en general se registra como afectado en algunos casos relacionados con el medio ambiente, y en 13% de los casos la CHRD registra otros como principales afectados (incluyendo víctimas individuales y no grupos, activistas, defensores de derechos humanos y sindicatos).



Gráfico 8. Principales afectados por las violaciones



Fuente: Olsen (2014)





# 6. PERÚ: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO



## 6. PERÚ: MECANISMOS DE ACCESO A RECLAMO

### 6.1. Mecanismos estatales judiciales

Los impactos de la actividad empresarial en derechos humanos pueden ser conocidos mediante acciones judiciales en tres sedes: constitucional, ordinaria o contencioso administrativa.

**Mecanismos de protección constitucional.** El ordenamiento peruano dispone de diversas acciones de garantía constitucional, a saber: amparo (tutela), habeas corpus, habeas data, acción de cumplimiento, inconstitucionalidad<sup>112</sup>, acción popular y conflictos de competencia<sup>113</sup>. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>114</sup> ha desempeñado un papel fundamental para fijar un marco de protección para defensoras y defensores de derechos humanos, así como para el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas<sup>115</sup>, entre otros derechos clave en el contexto de las actividades empresariales<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> Los procesos de inconstitucionalidad han sido importantes cuando las medidas de reactivación económica flexibilizan o disminuyen las atribuciones de fiscalización de entidades ambientales (Entrevista a representante del Estado realizada el 2 de octubre de 2020).

<sup>113</sup> Constitución Política del Perú, artículo 200; Código Procesal Constitucional, adoptado por Ley No 28237.

<sup>114</sup> La jurisdicción constitucional ha sido central para la protección de derechos humanos afectados por actividades mineras en el país. Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 9 de septiembre de 2020 y entrevista a representante del Estado realizada el 28 de octubre de 2020.

<sup>115</sup> El derecho a la consulta previa fue implementado en septiembre de 2011 con la adopción de la Ley No. 29785. Ante esta omisión legislativa, la jurisprudencia constitucional contribuyó a llenar el vacío normativo a través del fallo en una acción de inconstitucionalidad (Expediente N.º 0022-2009-PI/TC, 2010).

<sup>116</sup> Los procesos constitucionales han permitido la protección del derecho a la consulta previa, expandiéndose a todos los temas relativos a los conflictos socioambientales que existen en el país (Entrevista a representante del Estado realizada el 18 de septiembre de 2020).



**Jurisdicción ordinaria.** Incluye la vía penal, laboral y civil.

**Responsabilidad penal.** El Código Penal no establece la responsabilidad penal general de las personas jurídicas por la comisión de ilícitos penales, pero sí dispone consecuencias accesorias a las penas vinculadas a la persona jurídica<sup>117</sup>. Asimismo, el Código Penal contempla una serie de medidas que el juez puede dictar “[s]i el hecho punible fuere cometido en ejercicio de la actividad de cualquier persona jurídica o utilizando su organización para favorecerlo o encubrirlo”<sup>118</sup>. Ahora bien, la responsabilidad administrativa de personas jurídicas fue establecida por la Ley No. 30.424 de 2016, en principio, para regular el delito de cohecho pasivo internacional por parte de las empresas<sup>119</sup>. Dado que la norma fue adoptada hace relativamente poco tiempo, aún no existe jurisprudencia sobre la materia.

**Régimen laboral.** Las empresas están obligadas a cumplir con la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (Ley No. 29.783 de 2011 y normas concordantes), cuya fiscalización está a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral<sup>120</sup>. Las empresas mineras, como grandes contribuyentes, y dado el riesgo de su actividad<sup>121</sup>, son objeto de constante fiscalización por parte del Estado<sup>122</sup>.

**Régimen civil.** La responsabilidad civil extracontractual en el Perú está regulada principalmente por los artículos 1969<sup>123</sup> y 1970<sup>124</sup> del Código Civil<sup>125</sup>, los cuales no establecen limitación alguna para la interposición de demandas contra empresas<sup>126</sup>. Asimismo, existen normas de carácter sustantivo y adjetivo que establecen la legitimidad para obrar respecto al daño ambiental<sup>127</sup>. En adición, el Código Procesal Civil, en su artículo 82, señala las personas y entidades facultadas para promover o intervenir en procesos de vulneración de intereses difusos. Tanto la jurisdicción civil<sup>128</sup> como el fuero constitucional<sup>129</sup> han desarrollado la responsabilidad civil extracontractual.

<sup>117</sup> En efecto, el juez puede decretar “la privación de los beneficios obtenidos por las personas jurídicas como consecuencia de la infracción penal cometida en el ejercicio de su actividad por sus funcionarios o dependientes, en cuanto sea necesaria para cubrir la responsabilidad pecuniaria de naturaleza civil de aquellos, si sus bienes fueran insuficientes” (Código Penal, artículo 104).

<sup>118</sup> Código Penal, artículo 105.

<sup>119</sup> Posteriormente esto fue ampliado mediante el Decreto Legislativo No. 1.352 de 2017 que incluye delitos de lavado de activos, crimen organizado, minería ilegal, terrorismo, entre otros.

<sup>120</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 30 de septiembre de 2020.

<sup>121</sup> El MINEM publica información estadística sobre accidentes mortales asociados a la actividad minera.

<sup>122</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 30 de septiembre de 2020.

<sup>123</sup> Código Civil, artículo 1969°.

<sup>124</sup> Código Civil, artículo 1970°.

<sup>125</sup> Adoptado por Decreto Legislativo No. 295 de 1984, Sección sexta del Libro VII del Código Civil.

<sup>126</sup> Ley General del Ambiente, artículo IV del Título Preliminar.

<sup>127</sup> Ley General del Ambiente, artículo 143.

<sup>128</sup> Por ejemplo, en 2000, cuando la empresa de transportes Ransa estaba transportando mercurio de propiedad de la minera Yanacocha de Cajamarca a Lima, ocurrió un accidente de tránsito. Ver: Corte Suprema de Justicia- Pleno Casatorio Civil, Casación N° 1465-2007-Cajamarca, Consideraciones- paras. 1-6, y 65- 81.

<sup>129</sup> En el caso del fuero constitucional, la mayoría de estos casos han sido declarados improcedentes, puesto que las solicitudes superaban las competencias del Tribunal Constitucional en procesos de amparo. Ver: Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia No. 0578-2002-AI/TC, Sentencia del 28 de mayo de 2004, Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia Interlocutoria No. 01375-2019-PA/TC, Sentencia del 26 de septiembre de 2018, Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia Interlocutoria No. 00418-2017-PA/TC, Sentencia del 12 de octubre de 2016.



Asimismo, independientemente de la naturaleza de la demanda, los órganos del Poder Judicial están obligados a aplicar un control de convencionalidad en todas sus acciones, por lo que una demanda de este tipo podría ser resuelta tomando en cuenta estándares interamericanos en derechos humanos y ambientales. Los organismos de la sociedad civil están contemplando la posibilidad de usar este fuero largamente ignorado para proteger derechos de personas y comunidades. Esta vía tiene como aspecto positivo la posibilidad de financiar las actividades de defensa de derechos, frente a la escasez de recursos provenientes de la cooperación internacional<sup>130</sup>.

**Jurisdicción contencioso- administrativa.** El proceso contencioso administrativo en el Perú se encuentra regulado por la Ley No. 27584<sup>131</sup>, cuyo artículo 4 señala que es posible impugnar por esta vía “toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas”<sup>132</sup>, lo que incluye actos administrativos relevantes para la actividad minera. Por medio de este proceso se puede obtener la declaración de nulidad o ineficacia de actos administrativos; el reconocimiento o restablecimiento de derechos o intereses jurídicamente tutelados; el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo y la realización de una determinada actuación a la que la autoridad se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme<sup>133</sup>.

## 6.2. Mecanismos estatales no judiciales

Los mecanismos estatales no judiciales son los referidos al sector ambiental, procesos de consulta previa en casos de comunidades indígenas, institucionalidad en materia de conflictividad social, la institución nacional de derechos humanos y el PNC.

**Ámbito ambiental.** El Perú cuenta con un Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) conformado por (i) el Ministerio del Ambiente (MINAM), organismo rector y administrador del SEIA; (ii) el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), que es la autoridad encargada de adelantar los procesos de evaluación de impacto ambiental<sup>134</sup>; y (iii) el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que es la autoridad en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental<sup>135</sup>. El Perú también cuenta con un marco normativo que regula la participación ciudadana en el sector minero<sup>136</sup>. Además, la resolución del SENACE que aprueba el estudio de impacto ambiental “constituye la certificación ambiental”, la cual puede ser impugnada en la vía administrativa de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 27444<sup>137</sup>. Por su parte, el OEFA tiene funciones de evaluación, fiscalización y sanción en materia ambiental; además cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental que ejerce funciones como última instancia administrativa<sup>138</sup>.

<sup>130</sup> Entrevista a representante de sociedad civil realizada el 9 de septiembre de 2020.

<sup>131</sup> La Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, modificada por la Ley N° 27684.

<sup>132</sup> Ello incluye, por ejemplo, los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa, el silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública, entre otras, Ley N° 27584, artículo 4.

<sup>133</sup> Ley N° 27584, artículo 5.

<sup>134</sup> El SENACE es la entidad adscrita al MINAM también evalúa la viabilidad de los proyectos de inversión en el Perú, incluidos los del sector minero.

<sup>135</sup> Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM, artículo 5. Destaca su competencia para otorgar la certificación ambiental, lo que incluye para aprobar estudios de impacto ambiental y garantizar los mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información en dicho procedimiento. El procedimiento de certificación ambiental está regulado mediante Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM.

<sup>136</sup> La participación ciudadana está regida principalmente por el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM, y normas sectoriales. En el sector minero, se trata del Decreto Supremo N° 028-2008-EM, del 27 de mayo de 2008.

<sup>137</sup> Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM, artículo 59.

<sup>138</sup> Creado mediante Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009, modificada mediante Ley 30011 publicada el 26 de abril de 2013.



En materia sancionadora administrativa, las conductas sancionables administrativamente se rigen por las por infracciones ambientales previstas en la Ley N° 28611, la Ley General del Ambiente y las demás leyes sobre la materia<sup>139</sup>. El OEFA tiene<sup>140</sup>, además, la potestad de dictar medidas cautelares “para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas”<sup>141</sup>. Desde el sector privado, se destacó que la OEFA puede tomar medidas aún más potentes que el Poder Judicial. Por ejemplo, puede dictar medidas preventivas fuera del proceso y no está obligada a vincular el procedimiento a un infractor en particular. Además, en casos de inminente peligro o riesgo puede tomar las medidas necesarias, mediante decisiones administrativas<sup>142</sup>. El ciudadano puede interponer quejas ante las entidades y la OEFA, a su vez, debe atender esas denuncias. Las quejas pueden interponerse de forma física, digital o mediante una aplicación. Si las quejas son competencia de la OEFA, esta asume su conocimiento inmediatamente y, si son de otra entidad, la OEFA les hace seguimiento y puede hacer recomendaciones<sup>143</sup>.

**Procesos de consulta previa.** Frente a las afectaciones de proyectos en derechos colectivos, los procesos de consulta previa, implementados con base en la Ley 29785 de 2011, son fundamentales. No obstante, hay algunos aspectos problemáticos sobre esta figura, a saber, la oportunidad de la consulta y el cumplimiento de acuerdo<sup>144</sup>. En cuanto a lo primero, si bien se ha previsto que en el ámbito minero se consulte la autorización de inicio y reinicio de la actividad, ese es el último título habilitante que necesita la empresa para realizar operaciones<sup>145</sup>. En cuanto a lo segundo, el seguimiento de acuerdos alcanzados es preocupante. Si bien los acuerdos son vinculantes y constituyen obligación por parte del Estado, los niveles de incumplimiento son significativos<sup>146</sup>.

**Institucionalidad en materia de conflictividad social: Mesas de diálogo.** La Presidencia del Consejo de Ministros tiene a su cargo la articulación de los distintos sectores del Ejecutivo para las mesas de diálogo. Estas se realizan por medio del Viceministerio de Gobernanza Territorial, en particular la Secretaría de Gestión social y Diálogo. Se identificó como positivo que los distintos sectores cuenten con oficinas de diálogo, entre las que se consideraron más relevantes las del Ministerio de Ambiente, OEFA, Ministerio del Trabajo y la de Salud. Algunos miembros del sector privado entrevistados identificaron a estas oficinas como las encargadas de la “canalización de reclamos por excelencia”<sup>147</sup>.

<sup>139</sup> Ley General del Ambiente, artículo 136.

<sup>140</sup> No obstante, existen diversas percepciones sobre el alcance de sus funciones. Por un lado, algunos destacan que, como parte de una serie de normas destinadas a promover la inversión privada, la Ley 30230, artículo 19, suspendió la potestad sancionadora de la entidad, lo que limita sus potestades fiscalizadoras. Entrevista a representante del Estado realizada el 18 de septiembre de 2020 y entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 16 de septiembre de 2020.

<sup>141</sup> Ley N° 29325, artículo 22.

<sup>142</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 2 de octubre de 2020.

<sup>143</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 25 de septiembre de 2020.

<sup>144</sup> Otros actores del sector justicia y sociedad civil coincidieron en señalar que la Ley de Consulta Previa no ofrece el marco de garantías establecidos en el Convenio 169 de la OIT o en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 9 de septiembre de 2020 y entrevista a representante del Estado realizada el 28 de octubre de 2020.

<sup>145</sup> La autorización de inicio no es la oportunidad adecuada para adelantar la consulta, porque, para ese momento, el EIA ha sido aprobado. Así, en esta instancia, solo se hace un “checklist de todos los títulos habilitantes previos”. La Defensoría considera que la consulta previa debe hacerse con el EIA, pues esa es la oportunidad donde se cuenta con información para el diálogo efectivo. En similar sentido se pronunciaron los actores de la sociedad civil entrevistados. Entrevista a representante del Estado realizada el 18 de septiembre de 2020 y entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 16 de septiembre de 2020.

<sup>146</sup> Al respecto, la Defensoría indicó que, mediante el Programas de Pueblos Indígenas, hace supervisión de procesos de consulta y los acuerdos.

<sup>147</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 25 de septiembre de 2020.



**Institución Nacional de Derechos Humanos.** La Defensoría del Pueblo supervisa a las entidades que tienen a su cargo la competencia de fiscalizar las actividades extractivas con enfoque multisectorial. Así, la entidad no solo se centra en el sector minero, sino también en el ambiental. En lo ambiental, la Defensoría del Pueblo resalta la relevancia de la participación ciudadana y la gestión de recursos hídricos<sup>148</sup>. Asimismo, destaca que, en términos generales, “el principal mecanismo de reclamo es la protesta”. Por ello, la Defensoría del Pueblo se enfoca en mejorar la gestión de las empresas en las relaciones con las poblaciones. Esto, por cuanto, si la participación y el acceso a la información funcionan, “muy pocas quejas terminarían necesitando procesos judiciales”<sup>149</sup>. Por consiguiente, solo en los casos más emblemáticos se podría dar la judicialización del conflicto<sup>150</sup>.

**PNC.** En el 2008, Perú se adhirió a las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y al año siguiente, estableció su PNC en la Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú (ProInversión). Desde su creación, ha gestionado cuatro instancias específicas, dos de ellas relativas al sector minero.

### 6.3. Mecanismos no estatales: canales operacionales diseñados por las empresas

En el Perú, tanto la Ley General del Ambiente (Ley No. 28.611) como la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley No. 27.446) y sus normas concordantes establecen que, como parte del estudio de manejo ambiental, deben existir mecanismos de participación ciudadana, mecanismos de denuncias, de relacionamiento con la comunidad, de resolución de conflictos y de monitoreo ciudadano<sup>151</sup>. El ordenamiento jurídico obliga a las empresas a tener una oficina de quejas y reclamos, en tanto forma parte del proceso de participación ciudadana durante el periodo de operaciones. Sin embargo, la ley no exige aplicar el estándar de debida diligencia ni los PRNU<sup>152</sup>. Así, existen mecanismos para la atención de reclamos – que podrían tener un componente de abuso de derechos humanos en el sentido de los PRNU – pero, más allá de las políticas generales, no es posible acceder a la información sobre cómo se tratan dichas denuncias<sup>153</sup>. Por su parte, las empresas multinacionales<sup>154</sup>, particularmente en el sector extractivo, tienden a adoptar políticas internas de responsabilidad social empresarial y a crear oficinas de relaciones comunitarias. Estas oficinas, a su vez, cuentan con mecanismos internos para atención y tratamiento de reclamos<sup>155</sup>.

<sup>148</sup> Una de sus fortalezas es que brinda asesoría a través sus oficinas descentralizadas, que son las que resuelven las quejas directamente, y desde las Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, ubicadas en la sede en Lima, se da soporte a casos emblemáticos. Entrevista a representante del Estado realizada el 18 de septiembre de 2020.

<sup>149</sup> La Defensoría del Pueblo, mediante un informe extraordinario de 2007, planteó que las empresas deben tener mecanismos de atención de reclamo adecuados y que la atención de dichos reclamos debe ser objeto de seguimiento.

<sup>150</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 18 de septiembre de 2020.

<sup>151</sup> En particular, indicaron que “en estos espacios, donde se tienen diversas mesas, dependiendo del modelo que adopte la empresa, la idea es que la comunidad pueda presentar sus quejas ante la empresa, antes de ir a un tercero”. Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 25 de septiembre de 2020.

<sup>152</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 16 de septiembre de 2020.

<sup>153</sup> Los casos que han llegado al fuero constitucional contra empresas, relativos a reclamos individuales, se han centrado en temas laborales y de supuesto despido arbitrario, salud y seguridad en el trabajo, acceso a pensiones o reposición laboral. Entrevistas a representantes del sector empresarial realizadas el 25 y el 30 de septiembre de 2020.

<sup>154</sup> Si bien las entidades entrevistadas estaban dispuestas a compartir las políticas oficiales o sus informes de sostenibilidad, no fue posible acceder a documentos referidos a tratamiento o solución de casos, considerados documentos internos.

<sup>155</sup> Entrevistas a representantes del sector empresarial, realizadas el 29 y el 30 de septiembre de 2020.



Un primer ejemplo de los mecanismos operacionales es el de una empresa que, desde que inició operaciones en el país, ha atendido aproximadamente 3,400 casos mediante su oficina de reclamos, los cuales se centran en conflictos por pagos a proveedores, acceso al trabajo o liquidaciones laborales. La oficina de reclamos podría conocer de denuncias sobre abusos a derechos humanos (e.g. casos de violencia sexual), pero esos supuestos no se han reportado. En esta empresa, los pocos casos en los que se ha dado una compensación económica han sido por muerte de animales domésticos<sup>156</sup>.

Otro ejemplo de las prácticas empresariales sobre el pilar III es el de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), el gremio minero del Perú<sup>157</sup>. Esta organización cuenta con un Código de Conducta desde el 2002, en el cual se incorporó expresamente un principio de derechos humanos y uno sobre igualdad de género en 2018<sup>158</sup>. Recientemente también se creó un Grupo de Trabajo de Derechos Humanos dentro de la SNMPE<sup>159</sup>. En adición, en julio de 2019, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), organización privada que agrupa al gremio del empresariado peruano, elaboró la “Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos”, con el apoyo del Pacto Mundial de las Naciones Unidas<sup>160</sup>.

Por otra parte, desde 2013 la SNMPE cuenta con una Guía para la adopción de procedimientos de quejas y reclamos<sup>161</sup>. Durante el proceso de elaboración de la Guía se identificaron diferencias significativas entre empresas, por cuanto algunas tenían avances importantes (sobre todo las de capitales transnacionales), mientras que otras tenían procesos más incipientes. Por medio de la Guía se buscó establecer una base mínima, sin embargo, actualmente muchas empresas han superado esas directrices mediante sus estándares propios de debida diligencia. No obstante, con la incorporación de nuevos principios al Código de Conducta, y dada la influencia de los PRNU, la SNMPE advirtió la necesidad de actualizar la Guía. Así, actualmente la Guía está proceso de revisión con el fin de incluir tres componentes nuevos: debida diligencia, género y diálogo/participación. En adición, desde el gremio minero se destacó que un porcentaje cercano al 100% de las empresas mineras asociadas tiene mecanismos de quejas. No obstante, la evaluación detallada sobre la materia no es pública, sino que se hace a nivel interno<sup>162</sup>.

<sup>156</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 29 de septiembre de 2020.

<sup>157</sup> El gremio realiza anualmente una encuesta de seguimiento. Según la encuesta realizada en 2019 el Principio 10 se cumple en un 81.93% y el Principio 11 en un 93.38% por parte de las empresas mineras asociadas.

<sup>158</sup> SNMPE. Código de Conducta. Principio 10 “El desarrollo de nuestras actividades se realiza respetando y promoviendo los derechos humanos” y Principio 11 “En el desarrollo de nuestras actividades respetamos la equidad de condiciones y oportunidades para mujeres y hombres, rechazando toda clase de discriminación y violencia.”. El Código de Conducta está disponible en el siguiente enlace: <https://www.snmpe.org.pe/quienes-somos/codigo-de-conducta.html>

<sup>159</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 25 de septiembre de 2020.

<sup>160</sup> CONFIEP. Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos. Lima: 2019. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.confiep.org.pe/wp-content/uploads/2019/12/Gui%CC%81a-para-el-sector-empresarial-peruano-sobre-empresas-y-derechos-humanos.pdf>

<sup>161</sup> SNMPE. Guía para implementar un proceso de atención a quejas y reclamos sociales. Lima: SNMPE. Enero de 2013. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/guia-para-implementar-un-proceso-de-atencion-a-quejas-y-reclamos-sociales.html>

<sup>162</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 25 de septiembre de 2020.



Dado que la mayoría de las empresas mineras son multinacionales, los documentos y políticas de gobernanza corporativa son generalmente adaptados al país sobre la base de los lineamientos generales determinados por su casa matriz<sup>163</sup>. Por ejemplo, una de las empresas entrevistadas<sup>164</sup> comentó que su política tiene como base una serie de directrices y lineamientos de la OCDE, así como los PRNU. En algunos casos, hay referencias a normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, estas referencias por parte de las empresas mineras o sus empresas en sus políticas de gobernanza corporativa son escasas. Además, los temas de derechos humanos vinculados a la actividad minera están usualmente bajo la responsabilidad de las direcciones/gerencias específicas, como las de relaciones comunitarias.

De otro lado, la información recogida indica que las grandes empresas, incluidas las mineras, vienen diseñando e implementando programas de compliance empresarial, los cuales se enfocan en dos ámbitos: corrupción y lavado de activos. Si bien este tema no está directamente relacionado con reclamos de stakeholders de proyectos mineros, estos programas tienen mucha similitud con lo requerido en los pilares 2 y 3 de los PRNU, incluida la creación de oficinas para recibir y sistematizar reclamos en materia de lavado de activos y corrupción. A pesar de no hacer referencia alguna a los PRNU o a los lineamientos de la OCDE, esta gobernanza corporativa tiene como fin asegurar el acceso a mercados y mostrar estándares de calidad mediante la obtención de normas ISO, tales como el ISO 19600 (compliance) o el ISO 37001 (anticorrupción)<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 30 de septiembre de 2020.

<sup>164</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 30 de septiembre de 2020.

<sup>165</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 23 de octubre de 2020.





### CAJA 5. ¿Qué casos exitosos o buenas prácticas existen entre las empresas mineras en relación con los mecanismos operacionales, particularmente en materia de accesibilidad?

Las buenas prácticas son aquellas que suponen “una experiencia exitosa, que ha sido probada y validada, en un sentido amplio, que se ha repetido y que merece ser compartida con el fin de ser adoptada por el mayor número posible de personas” (Kolshus, Loumbeva, Matras, Salokhe, y Treinen, 2013). Las buenas prácticas pueden ser catalogadas bajo diversos criterios, entre las cuales está su pertinencia estratégica, así como su replicabilidad y adaptabilidad. En el caso de las empresas mineras se identificaron tres prácticas reportadas por diversas empresas que, al ser replicables y adaptables, pueden ser implementadas por otros actores empresariales. A continuación, se enuncia el contenido general de dichas prácticas:

- **Primera:** acercar físicamente la oferta de mecanismos operacionales para facilitar el acercamiento por parte de los potenciales usuarios. Diversas empresas mineras de la región reportaron que, pese a que es posible acceder a los canales operacionales por diversos medios, las comunidades prefieren acercarse a oficinas físicas, en las cuales puedan colocar su reclamo y hacerle seguimiento. Esta cercanía física reportó buenos resultados, asociados a una mayor confianza en la legitimidad del procedimiento y a la percepción de que la empresa no es ajena a las problemáticas generadas.
- **Segunda:** consolidar estándares aplicables al sector minero en cada país, bajo una perspectiva sectorial y de derechos humanos. Las agremiaciones juegan un rol importante en lo que refiere a la difusión de los estándares de DHE y los PRNU. Por consiguiente, destacan las iniciativas adoptadas en países como Perú y Ecuador, donde se han creado y difundido diagnósticos sectoriales sobre los mecanismos operacionales de las empresas, así como guías para la adopción de los estándares de reclamación de los PRNU. Estas iniciativas reportan varias ventajas, entre las cuales está la generación de conocimiento propio de cada país, así como la posibilidad de intercambiar experiencias y generar comunidades de conocimiento sobre el tema.
- **Tercera:** abrir espacios de participación y conocimiento de la operación y de sus impactos en los territorios. Tres empresas colombianas reportaron que, en el marco de su estrategia de relacionamiento con las comunidades, permiten que las comunidades conozcan la operación minera y sus impactos. Esto, con el fin de brindar conocimiento práctico y generar relaciones de confianza. Así, por ejemplo, una empresa reportó que, con el fin de que la comunidad pueda identificar de forma directa cuándo hay afectaciones a la calidad del aire por la actividad de la mina, instaló medidores de calidad de aire en diversos puntos de su área de influencia. En el mismo sentido, otra empresa reportó haber hecho diagnósticos participativos sobre la calidad del agua, en los que involucró a las comunidades, para que estas conocieran de primera mano si el impacto proviene, o no, de alguna irregularidad de la operación.



# 7. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MECANISMOS PARA IDENTIFICAR BARRERAS Y OPORTUNIDADES EN SU FORTALECIMIENTO EN LOS PAÍSES ANDINOS



## 7. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MECANISMOS PARA IDENTIFICAR BARRERAS Y OPORTUNIDADES EN SU FORTALECIMIENTO EN LOS PAÍSES ANDINOS

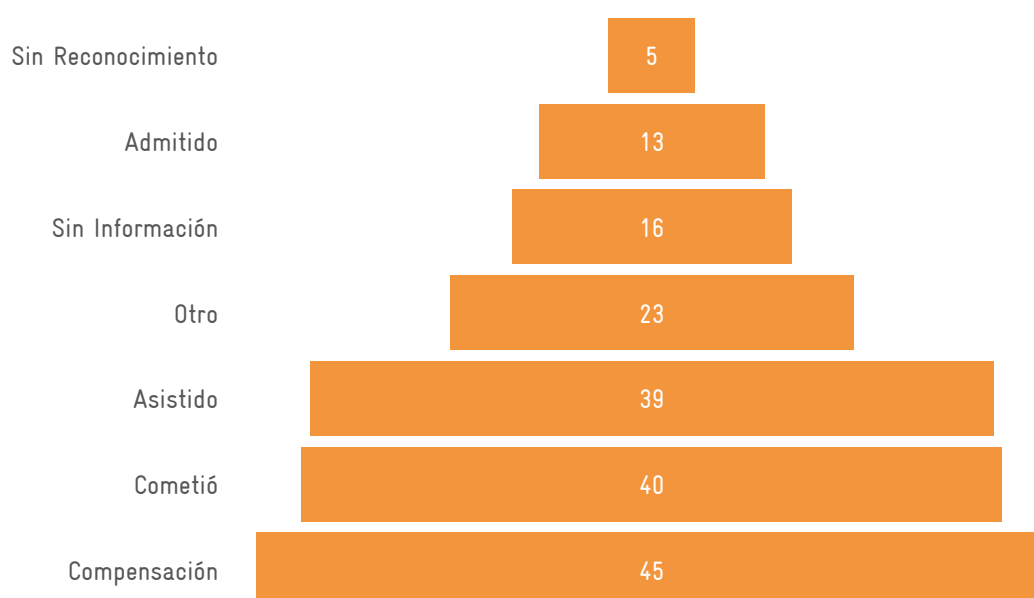
Esta sección desarrolla el análisis comparativo de los mecanismos de acceso a reclamo disponibles en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, de conformidad con los datos de la CHRD.

### 7.1. Participación del Estado en las violaciones de los Derechos Humanos

La literatura especializada y los PRNU reconocen la importancia de analizar el rol del Estado en los casos de participación empresarial en las violaciones a los derechos humanos. A su vez, los PRNU también reconocen que hay casos en los que los Estados participan en la violación (bien sea cometiendo la violación directamente, o como cómplices de la actuación empresarial). La CHRD buscó rastrear la participación del Estado en ambos supuestos.

Los datos muestran el fraccionamiento del Estado alrededor de la operación minera. Por un lado, se encuentra que, en 68 casos, equivalentes al 43% de los casos, el Estado cometió o fue cómplice de la actuación empresarial violatoria de derechos humanos. Este dato corrobora la estrecha relación entre los Estados y las empresas en el desarrollo de esta actividad. Esta relación ha sido denunciada en la literatura como uno de los obstáculos para el acceso a remedio (Clapham y Jerbi, 2000; Clapham, 2006). En efecto, las entrevistas realizadas con actores de la sociedad civil corroboran esta percepción, la cual afecta profundamente la legitimidad de los mecanismos de remedio. Por otro lado, en 45 casos, equivalentes al 29% de los casos, el Estado fue quien lideró los esfuerzos por conseguir remedio por las violaciones cometidas por empresas mineras, por medio de investigaciones y sanciones administrativas por afectaciones al medio ambiente, por ejemplo, o mediante investigaciones penales, cuando se trata de delitos.

Gráfico 9. Rol del Estado



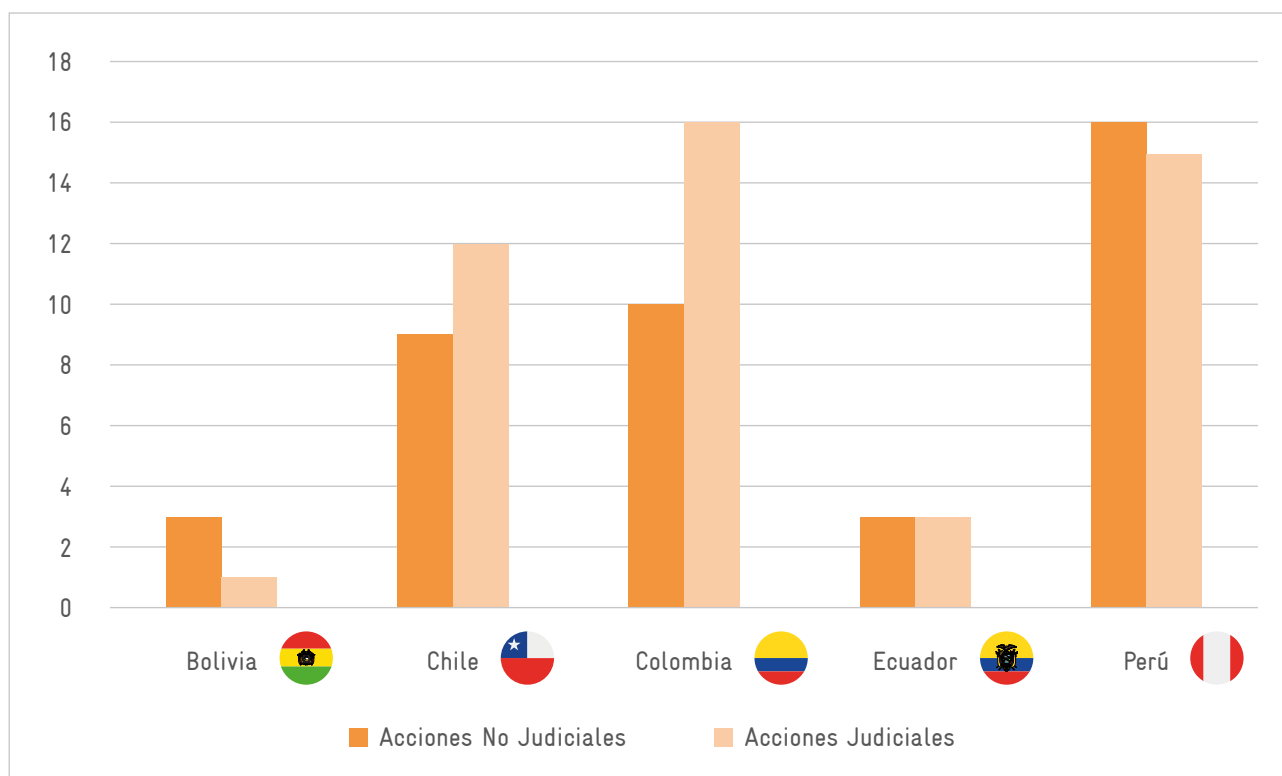
Fuente: Olsen (2014)



### 7.2. Uso de mecanismos de reclamo judicial y no judicial

Los actores afectados por la actividad empresarial minera, bien sea por si mismos o mediante representantes, acuden a mecanismos judiciales y no judiciales de remedio. Como se desprende del siguiente gráfico, en Ecuador y Perú el uso de los dos tipos mecanismos parece ser igual de frecuente. Sin embargo, en Bolivia hay un mayor uso de los mecanismos no judiciales, mientras que en Chile y Colombia hay un uso más frecuente de las vías judiciales.

Gráfico 10. Uso de remedios judiciales y no judiciales, por país

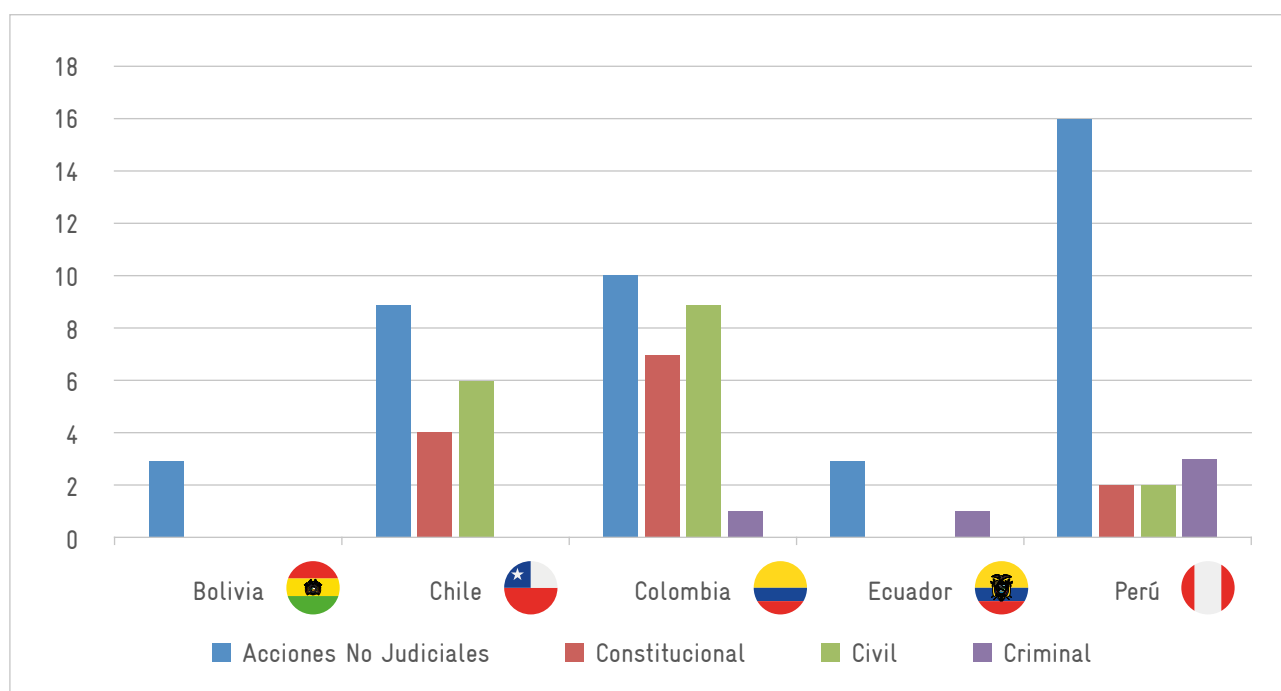


Fuente: Olsen (2014)



En relación con las acciones judiciales, el análisis se adelantó con respecto a tres tipos de acciones judiciales: civiles, criminales y constitucionales<sup>166</sup>. Las acciones constitucionales son utilizadas en Colombia, Chile y Perú (por orden de frecuencia). No pasa lo mismo en Bolivia y Ecuador, donde la CHRD no registra acciones constitucionales relacionadas con las alegaciones. Así, los datos de la CHRD parecen sostener los hallazgos de la investigación cualitativa. En Bolivia se registra un bajo nivel de uso de los mecanismos<sup>167</sup> y poca variación en el tipo de acciones judiciales que se utilizan, dado que solo se registran casos civiles. Le sigue Ecuador con un uso limitado de las vías constitucionales y una alta concentración en las jurisdicciones civil y criminal. Colombia, Chile y Perú tienen un mayor dinamismo en el uso de distintos tipos de acciones judiciales. En Chile y Colombia los afectados parecen recurrir principalmente a las acciones civiles y constitucionales, mientras que, en Perú, a diferencia de los demás países de la región, la jurisdicción criminal parece tener un rol importante. Lo anterior se podría explicar porque, por un lado, en Perú existen los fiscales ambientales, lo que abre una línea de investigación en relación con las afectaciones al medio ambiente en las que se ven involucradas las empresas del sector minero. Por otro lado, Perú es uno de los países que registra mayor número de violaciones a la integridad física, lo que normalmente conlleva a la apertura de investigaciones criminales.

Gráfico 11. Uso de remedios judiciales y no judiciales, por país y tipo de acción judicial



Fuente: Olsen (2014)

<sup>166</sup> La CHRD originalmente codifica las acciones judiciales en: criminales y civiles. La categoría "civiles" contiene acciones civiles, administrativas y constitucionales. Para efectos de este reporte, consideramos necesario recodificar los casos del sector minero en los países andinos para aislar las acciones constitucionales de las acciones civiles. Utilizamos dos criterios para identificar las acciones constitucionales: (i) cuando las fuentes expresamente reconocían que se trataba de acciones constitucionales y (ii) cuando de las fuentes se infería su carácter constitucional pues los requerimientos de los demandantes giraban en torno a la protección de derechos fundamentales a través de la suspensión de la operación empresarial o actividades de limpieza del ambiente, por ejemplo, y no de la indemnización o compensación a las víctimas.

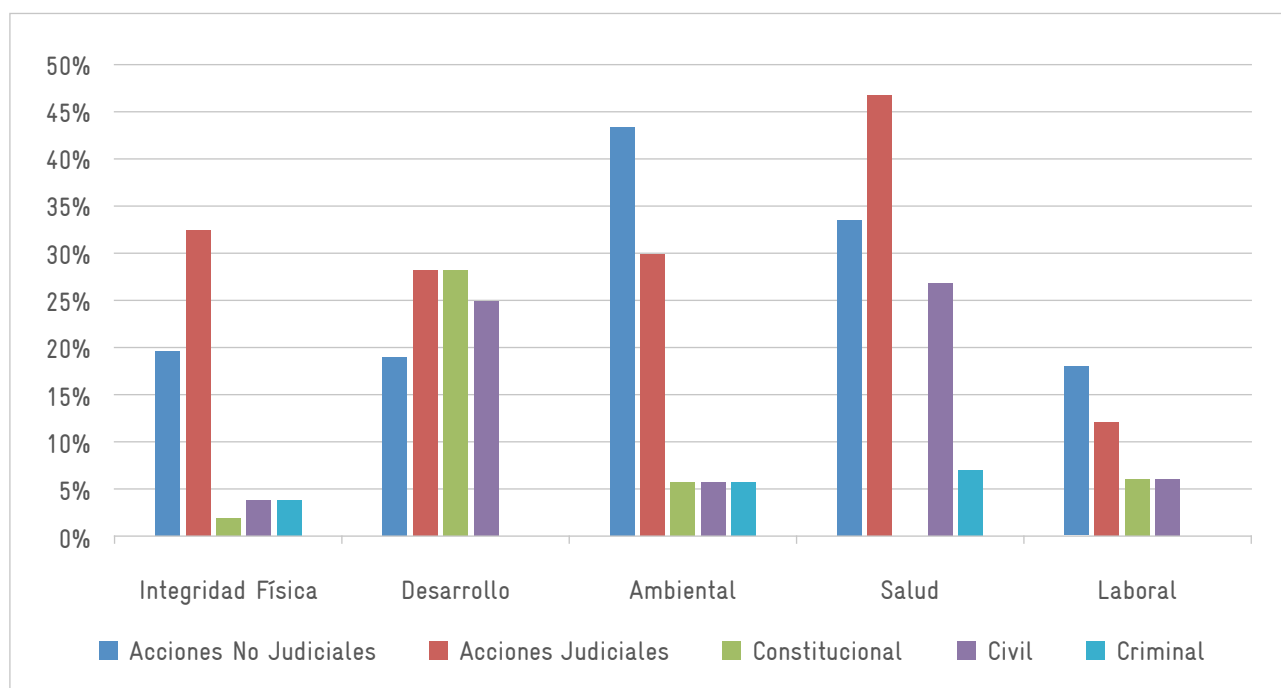
<sup>167</sup> El nivel de movilización social en Bolivia es alto, mientras que el uso de los mecanismos formales es bajo. Las vías de hecho son frecuentes, como se explica en el informe país.



### 7.3. Uso de mecanismos de reclamo según el tipo de violación

Si bien los mecanismos judiciales y no judiciales de remedio han sido utilizados en todos los países, el tipo de mecanismo que se utiliza para reivindicar las violaciones varía entre países (ver gráfico 12). De acuerdo con la CHRD, las alegaciones relacionadas con las afectaciones al medio ambiente y laborales son enfrentadas con mecanismos no judiciales de remedio, mientras que aquellas relacionadas con el desarrollo, la salud y la integridad física tienden a ser tramitadas por la vía judicial. Esto responde a que los crímenes, en la mayoría de los países, deben ser juzgados por un juez, mientras que las controversias alrededor de la consulta previa han sido tramitadas mediante las acciones constitucionales. Por su parte, las afectaciones a la salud parecen no tener una vía de remedio clara en los mecanismos no judiciales, por lo cual la vía judicial parece ser el camino más utilizado<sup>168</sup>.

Gráfico 12. Remedios judiciales y no judiciales (%), por violación



Fuente: Olsen (2014)

<sup>168</sup> Es importante resaltar que los porcentajes de acceso a mecanismos en relación con las afectaciones a la salud deben ser leídos con cautela dado el bajo número de este tipo en la muestra.



#### 7.4. Uso simultáneo de mecanismos de reclamo judiciales y no judiciales

La CHRD corrobora que los actores inician diversas acciones judiciales y no judiciales, en ocasiones de forma simultánea<sup>2</sup>. El país que registra un porcentaje mayor de acceso a varios tipos de remedio es Chile, en el que el 29% de los casos registrados accedieron a mecanismos judiciales (6 de 21 casos), 14% a mecanismos no judiciales (3 de 21 casos) y 29% a ambos (5 de 21 casos). En Ecuador sólo una tercera parte de los casos reporta el uso de acciones judiciales y no judiciales (3 de sólo 9 casos). En Colombia, el 18% de los casos registrados (12 de 65 casos) reporta el uso de mecanismos judiciales, sólo un 9% a mecanismos no judiciales (6 de 65 casos) y 6% a ambos mecanismos (4 de 65 casos). Perú tiene el porcentaje más regular en los tres supuestos, con 16% de los casos con acciones no judiciales (8 de 49 casos), 14% con acceso a acciones judiciales (7 de 49 casos) y 16% con acceso a ambos mecanismos. Bolivia tiene el porcentaje más bajo de casos con acciones judiciales (23% o 3 de 13 casos) y un acceso bastante limitado a acciones judiciales (sólo un caso de los 13) (Ver tabla 4).

Tabla 4. Porcentajes de mecanismos judiciales y no judiciales, por país

	Acciones No Judiciales	Acciones Judiciales	Ambos (judicial + no judicial)	Ninguno
Bolivia	23%	8%	0%	69%
Chile	14%	29%	29%	30%
Colombia	9%	18%	6%	67%
Ecuador	33%	33%	0%	34%
Perú	16%	14%	16%	54%

Fuente: Olsen (2014)



### 7.5. Autoridades judiciales involucradas en mecanismos de reclamo judiciales

Las acciones judiciales en la región andina son conocidas principalmente por altas cortes (16 de los 28 casos con acciones judiciales) y cortes de primera instancia (9). La concentración de casos en las altas cortes se explica, principalmente, por el rol de la Corte Constitucional en Colombia (8 de los 16 casos) y de la Corte Suprema de Justicia en Chile (5) y Perú (3).

### 7.6. Acceso a una reparación efectiva mediante mecanismos judiciales

Las acciones constitucionales son las que más suelen concluir en una sentencia judicial, lo cual explica su uso frecuente. Esto, a su vez, se puede relacionar con la simplicidad del proceso y la especialización de las acciones constitucionales en la región. Las acciones civiles y criminales, por su parte, tienden a no avanzar a etapa de juicio. En relación con las criminales, los casos se quedan en la etapa de investigación preliminar, sin avanzar hacia la etapa de juicios. Otros casos son desestimados o cerrados por falta de evidencia. De otro lado, los casos civiles suelen terminar en acuerdos extrajudiciales o son desestimados.

En cuanto a los resultados de los mecanismos judiciales, la base de datos muestra que existe un embudo para el acceso a remedio formal. El primer filtro se observa en el porcentaje de casos que efectivamente se tramitan por medio de los distintos tipos de mecanismos (ver tabla 4). El segundo filtro, y el más significativo, se observa en los casos civiles, por ejemplo, que terminaron en indemnizaciones. En efecto, de todos los juicios civiles registrados para los países de la región andina (22), sólo siete terminaron con el reconocimiento de una indemnización y cuatro en acuerdos extrajudiciales. Por otro lado, el número de condenas en juicios criminales es bastante bajo (de los cinco procesos penales, sólo uno terminó en condena). Sin embargo, es importante resaltar que las acciones constitucionales han proporcionado un remedio no monetario importante al tomar decisiones sobre el restablecimiento de derechos.

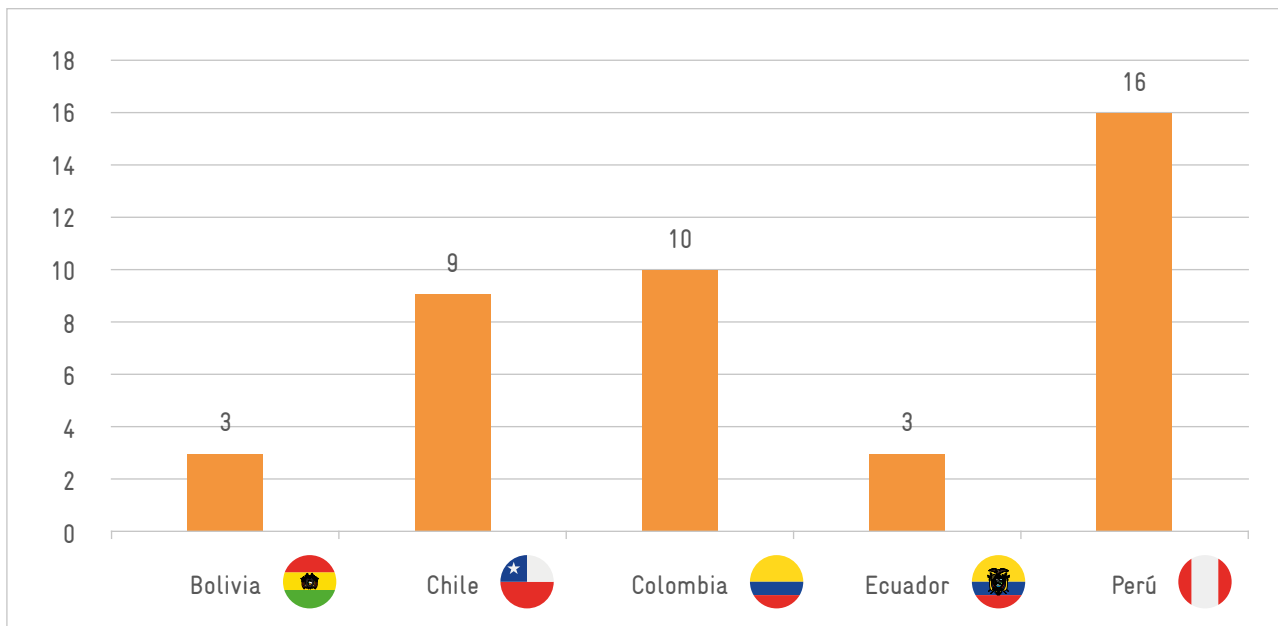
### 7.7. Uso de mecanismos no judiciales por país

El remedio no judicial puede incluir acciones administrativas, mecanismos corporativos de reclamo y esfuerzos de la sociedad civil. El remedio no judicial constituye cualquier intento por abordar los reclamos de las víctimas que ocurren fuera del poder judicial formal. Como tal, es un desafío hacer afirmaciones claras sobre cómo se usa el remedio no judicial, dada su amplia aplicación. El siguiente gráfico muestra que los mecanismos no judiciales son utilizados en todos los países andinos, pero con mayor frecuencia en Perú (16), Colombia (10), y Chile (9).





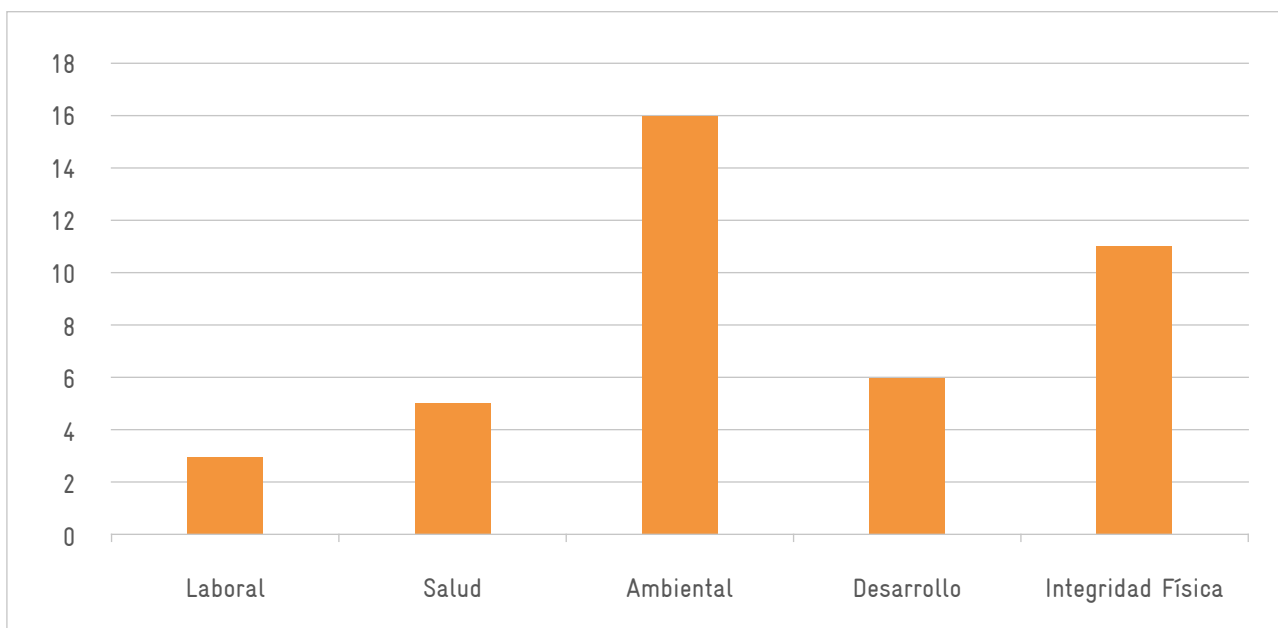
Gráfico 13. Remedios no judiciales, por país



Fuente: Olsen (2014)

En cuanto al uso de los mecanismos no judiciales por violación, el gráfico 12 nos muestra que los mecanismos no judiciales se utilizan en reclamos ambientales y, sorprendentemente, en reclamos de abuso de integridad física. Es sorprendente, dada la severidad del reclamo en cuestión y el uso prevalente de acciones judiciales formales en esos casos.

Gráfico 14. Remedios no judiciales, por violación

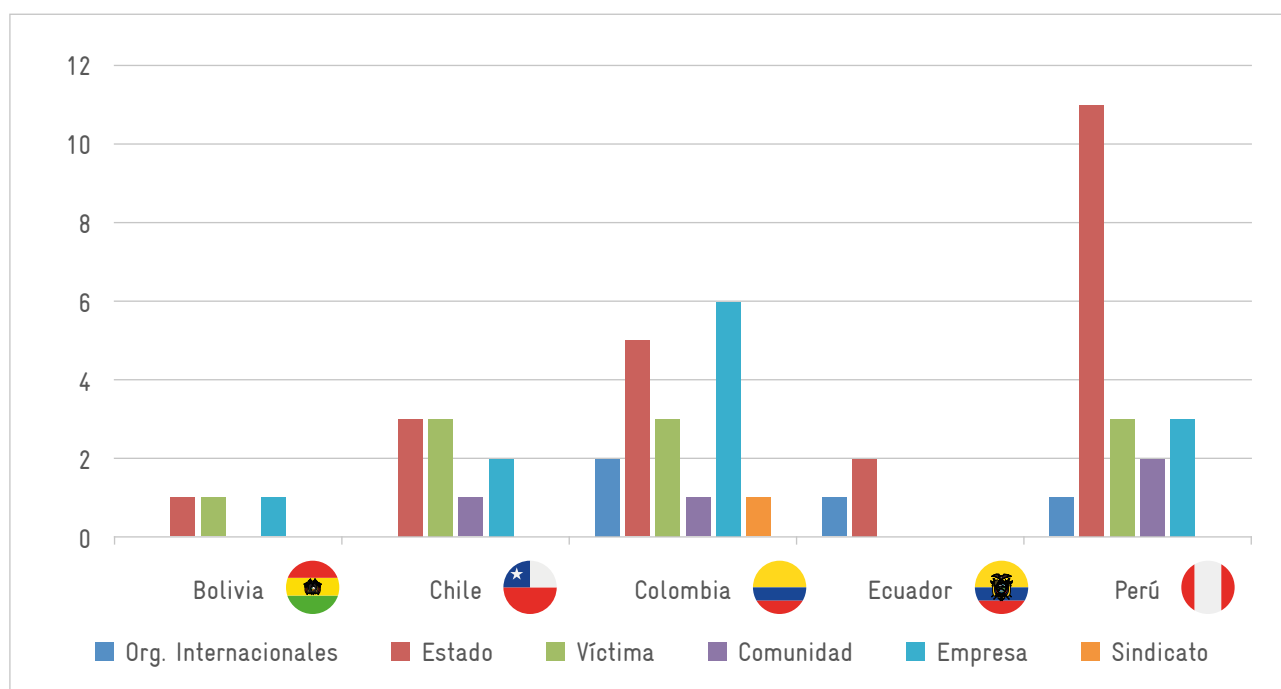


Fuente: Olsen (2014)



Los PRNU ofrecen una definición muy amplia de mecanismos no judiciales. Por consiguiente, es posible que diversos actores participen en el acceso a remedio, mediante la activación de los distintos mecanismos, incluidas organizaciones internacionales, agencias estatales, víctimas o sus defensores, miembros de la comunidad, la empresa y los sindicatos. El gráfico 15 presenta quiénes son los actores que suelen activar los diversos mecanismos de reclamo. Como se observó en la Caja 3, Perú cuenta con una mayor intervención estatal en comparación con los otros países andinos. También se observa una mayor variedad de actores participantes en Colombia, mientras que en Bolivia y Ecuador hay relativamente pocos actores que participan en los pocos mecanismos no judiciales de remedio.

Gráfico 15. Participación de actores en remedios no judiciales, por país



Fuente: Olsen (2014)

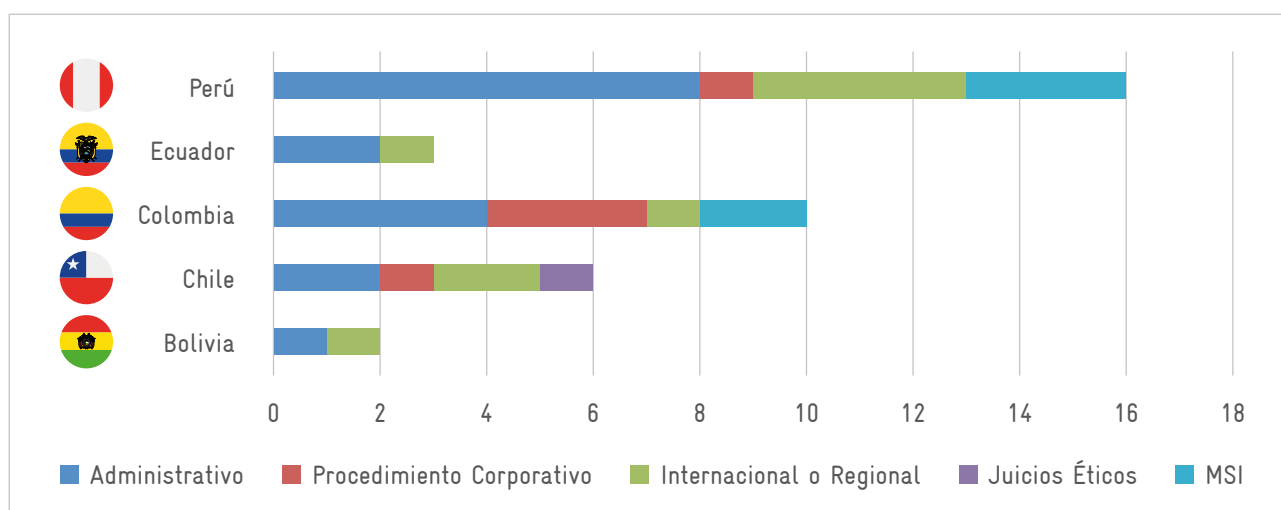


### 7.8. Acceso a una reparación efectiva mediante mecanismos no judiciales

En cuanto a los resultados, la CHRD incluye una variable sobre si hubo o no reparación para las presuntas víctimas. Al respecto, se encuentra que más de la mitad (54% o 22 casos) de los mecanismos no judiciales brindan un resultado que responde directamente a la solicitud de las víctimas.

Dado que la estructura del mecanismo de remedio no judicial es tan amplia, la CHRD también incluye el tipo de actividad asociada con el mecanismo. Esto puede incluir procedimientos administrativos (e.g. un procedimiento iniciado por el ministerio de medio ambiente), un procedimiento corporativo interno (e.g. mecanismos de reclamación), un procedimiento internacional o regional (e.g. la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o los Puntos Nacionales de Contacto de la OCDE), juicios éticos o un procedimiento multi-actor (e.g. mesa de diálogo). El gráfico 16 muestra que los procesos administrativos son los más frecuentemente usados. Hay algunos casos de mecanismos no judiciales de organismos internacionales o regionales en Perú (4), Chile (2), y solamente un caso en los otros países. Con el enfoque en mecanismos no judiciales iniciados por las empresas, es sorprendente que los procedimientos corporativos no juegan un mayor rol (como muestran los gráficos 12 y 13).

Gráfico 16. Actividad principal de los remedios no judiciales, por país



Fuente: Olsen (2014)



La tabla 5 muestra el detalle de los tipos de resultado de los mecanismos no judiciales. Chile, Colombia y Perú usan herramientas variadas de remedio que van más allá de la compensación económica. No hay evidencia de dicha variación en Bolivia y Ecuador, pues este mecanismo se usó en pocas instancias. En Colombia, un número importante de casos (9) está clasificado como “otro tipo de mecanismo no judicial”. Se trata de casos en los que se llegó a acuerdos para mejorar las prácticas ambientales, de salud y seguridad en el futuro.

Tabla 5. Distribución de resultados de los mecanismos no judiciales, por país

	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
Disculpa		1			
Compensación económica		2	3		8
Compensación no económica		2	1		
Restitución	1	1			1
Rehabilitación					2
No repetición		3	1		
Suspensión		1		1	2
Díálogo		1	2		2
Investigación externa		1	2		1
Otras	1	4	9	3	7

Fuente: Olsen (2014)



# 8. CONCLUSIONES



## 8. CONCLUSIONES

A lo largo de este documento se expuso el catálogo de mecanismos de reclamo disponibles en los países de la región andina, así como su uso ante las violaciones de los derechos humanos derivadas de la actividad minera, según los casos reportados en la CHR. A continuación, se recogen, a modo de conclusión, las respuestas a las principales preguntas de investigación que orientaron el estudio, con base en los resultados de las entrevistas y cuestionarios, así como la revisión de literatura y normativa adelantada para cada uno de los países.

### 8.1. Limitaciones de los mecanismos de reclamo judiciales a nivel regional

- **Debilidad y baja credibilidad de las instituciones judiciales.** En todos los países de la región andina se identificó como un obstáculo para el acceso a reclamo la baja legitimidad de las instituciones judiciales. A modo de ejemplo, y con el fin único de ilustrar una situación común a toda la región, en el caso de Bolivia se encontró que el sistema judicial tiene limitaciones históricas para garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces<sup>170</sup>. En efecto, la politización y el uso del aparato judicial como arma de persecución política han sido documentados por diversos estudios (Human Rights Watch, 2020; Rivera, 2011). Asimismo, en Ecuador se identificó que la corrupción en la función judicial es un problema recurrente (Basabe-Serrano, 2013), tanto así que las autoridades del Consejo de la Judicatura (órgano disciplinario y administrativo de la Función Judicial) solicitaron en el 2019 a los jueces de la Corte Nacional de Justicia las declaraciones sobre su patrimonio y sobre la inexistencia de bienes a su nombre en paraísos fiscales (El Comercio, 2019)<sup>171</sup>. En el caso de Perú, si bien se identificó que la sociedad civil prefiere recurrir a los mecanismos administrativos, y usar solo en casos estratégicos el litigio judicial, lo cierto es que, en cualquier caso, judicializar los conflictos es sumamente difícil, especialmente en lo ambiental debido a la baja probabilidad de alcanzar justicia, los recursos limitados, el exceso de carga que supone llevar un litigio y las dificultades para sostenerlo en el tiempo<sup>172</sup>, así como los actos de corrupción que se manifiestan, por ejemplo, en la dilación injustificada de los procesos<sup>173</sup>.

<sup>170</sup> La falta de independencia fue también un problema al que se refirieron las personas entrevistadas. Sus experiencias con la justicia incluyen la influencia indebida de actores externos.

<sup>171</sup> En el mismo sentido, en 2019, un juez que había fallado desfavorablemente una acción por derechos de la naturaleza (Paz Cardona, 2019) trató de sobornar al juez que conocía la apelación de la acción para que fallara en contra de los demandantes (El Comercio, 2020b).

<sup>172</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 16 de septiembre de 2020.

<sup>173</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 25 de septiembre de 2020 y entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 9 de septiembre de 2020.



- **Desigualdad de armas y acceso desigual a la oferta de justicia.** En materia de mecanismos estatales judiciales, la justicia local en Colombia se caracteriza por lo que García Villegas y Espinoza (2016) han denominado “apartheid institucional”. En efecto, la oferta de justicia<sup>174</sup> se concentra en el centro del país, al igual que las unidades locales de la Fiscalía General de la Nación, que es la entidad encargada de ejercer la acción penal<sup>175</sup>. Así, si bien existen medios judiciales para quienes consideran vulnerados sus derechos humanos como consecuencia de las actividades mineras, lo cierto es que las barreras geográficas y la debilidad estructural del sector justicia constituyen obstáculos considerables en el país. En el mismo sentido, en Ecuador se encontró que el acceso a la justicia también se ve limitado por el deber de contar con la representación de un abogado, salvo en el caso de las acciones constitucionales. La necesidad de contratar abogados para los procesos judiciales en caso de comunidades indígenas o campesinas impacta determinadamente al momento de tomar la decisión de iniciar remedios judiciales o adoptar medidas de hecho. A esto se suma la falta de igualdad de armas en los procesos judiciales, si se considera, por ejemplo, que en materia ambiental las comunidades incurren en gastos para pruebas como exámenes médicos, pruebas de laboratorio o peritajes, mientras que las empresas mineras cuentan con abogados in house y oficinas jurídicas privadas para preparar sus defensas.

<sup>174</sup> Cálculo elaborado con base en el número de jueces presente en el municipio.

<sup>175</sup> Las limitaciones de personal y equipos técnicos de la Fiscalía General de la Nación de Colombia para llevar a cabo labores de investigación de delitos en zonas apartadas se acentúan por las condiciones de violencia en muchas regiones. Esto tiene un impacto en las violaciones relacionadas con la actividad minera, que en su mayoría se desarrolla en regiones apartadas. En particular, hay limitaciones importantes para la investigación y judicialización de crímenes contra defensores de derechos humanos y líderes sociales en dichas regiones. Ver: Programa Somos Defensores. (2020). La ceguera. Informe anual 2019. Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH -. Salazar-Salazar, L. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. Bitácora 26 (2). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. P. 45-57. Sánchez-Mejía, A. L. (2017). Victims' Rights in Flux: Criminal Justice Reform in Colombia: Springer. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). Informe Anual de la CIDH. Capítulo V. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019) Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. Consejo de Derechos Humanos. (2018). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Colombia.



- **Alcance de la justicia constitucional en materia de reparaciones.** La justicia constitucional es uno de los principales mecanismos judiciales de reclamación en la región andina. Pese a ello, las entrevistas arrojaron que existen algunas limitantes en relación con su alcance como mecanismo de reclamo. En el caso de Bolivia se encontró que, si bien el nuevo marco constitucional implicó un giro profundo de orientación de la justicia, la efectividad práctica de los mecanismos de remedio y su capacidad para reducir los conflictos y generar una cultura de la concertación es cuestionada tanto por las empresas como por las organizaciones sociales. Algunas fuentes sugieren que hay poca respuesta de las entidades estatales, pues parecen cajas negras donde entran los reclamos, pero no salen<sup>176</sup>. Por su parte, en Chile se encontró que el recurso de protección es el principal mecanismo de amparo de las garantías fundamentales en el ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, el catálogo de derechos de los cuales se pueden invocar alegaciones en DHE se ve restringido por cláusulas contenidas en la Constitución misma<sup>177</sup>, por lo que una gran cantidad de derechos son excluidos, incluso los que se encuentran contenidos en los tratados internacionales. En el caso de Perú se identificaron tres limitantes principales. La primera es que el objeto de los procesos constitucionales es la protección de derechos humanos, por lo que la jurisdicción constitucional no puede ordenar el pago de reparaciones<sup>178</sup>. Esto significa que, si una persona o comunidad gana un caso en el fuero constitucional, pero tiene el interés de pedir la compensación económica por la afectación de un derecho, deberá acudir al fuero ordinario e iniciar un nuevo proceso<sup>179</sup>. Este supuesto también fue catalogado como una limitante en Chile, en los casos en los que el Tribunal Ambiental acoge una demanda de reparación por daño ambiental. El segundo es la ejecución de sentencias en casos relativos a proyectos extractivos<sup>180</sup>. En efecto, aunque el Tribunal Constitucional ha implementado procesos de supervisión del cumplimiento de las sentencias<sup>181</sup>, hay elementos políticos y económicos que aún dificultan su ejecución. El tercero es la demora en decidir estos casos, pues los plazos establecidos en el Código Procesal Constitucional para el amparo o la acción de inconstitucionalidad no se cumplen<sup>182</sup>.

<sup>176</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 15 de septiembre de 2020.

<sup>177</sup> En estos casos, una alternativa es alegar la "propietización de los derechos" (invocar el derecho de propiedad sobre otro derecho fundamental).

<sup>178</sup> Esto tiene un impacto significativo en el acceso a la justicia y el derecho a una reparación para posibles víctimas de abusos de derechos humanos por la actividad minera.

<sup>179</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 9 de septiembre de 2020.

<sup>180</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 25 de septiembre de 2020 y entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 9 de septiembre de 2020.

<sup>181</sup> Proceso similar a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Constitucional de Colombia.

<sup>182</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 25 de septiembre de 2020 y a representante de sociedad civil, el 9 de septiembre de 2020. El entrevistado perteneciente al ámbito de justicia constitucional también señaló que, en determinados casos, los magistrados constitucionales que tienen a su cargo la ponencia de un caso pueden retener un expediente hasta el momento que consideren oportuno para que su proyecto de sentencia sea apoyado.





- **Falta de conocimiento especializado del marco de DHE y de derecho ambiental.** En varios de los países se identificó que la falta de conocimiento especializado en DHE constituye un obstáculo para el acceso a reclamo ante vulneraciones derivadas de la actividad minera. Por ejemplo, si bien la Constitución Política chilena garantiza a todas las personas la “igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”, y que la “ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos” (art. 19 N° 3), no existe una defensoría especializada y gratuita en materia de DHE o ambiental. Esto debilita y desincentiva el acceso a tales mecanismos de protección y reparación y coloca a los afectados en un plano de desigualdad de defensa jurídica. En Perú también se mencionó que la precariedad institucional judicial se enerva por el poco conocimiento jurídico sobre DHE por parte de los jueces, especialmente en los tribunales ubicados en provincias<sup>183</sup>. El desconocimiento especializado de derecho ambiental por parte de jueces y del Ministerio Público también fue identificado como un obstáculo<sup>184</sup>.

## 8.2. Limitaciones de los mecanismos de reclamo no judiciales a nivel regional

- **Desconocimiento del PNC y del marco de DHE.** Los mecanismos estatales no judiciales como el PNC no son conocidos por sus potenciales beneficiarios en Colombia, Chile y Perú. En los tres países se identificó que hay poca información de este mecanismo, lo que se refleja en la baja cantidad de instancias radicadas ante ese organismo. En adición, muchas empresas aún desconocen el marco internacional de DHE y las directrices de la OCDE, a pesar del riesgo (reputacional, jurídico y financiero) que tienen las empresas en relación con su desempeño en materia de derechos humanos y que, como lo sugieren los resultados del cuestionario, la convicción del liderazgo de la empresa y las iniciativas internacionales en la materia son las dos razones más consideradas por las empresas para adoptar estos mecanismos. El desconocimiento de las empresas de estos marcos también se refleja en los resultados del cuestionario a empresas en Colombia. Si bien todas las empresas encuestadas manifestaron tener un sistema de quejas, lo cierto es que la mayoría utiliza su canal convencional de PQR empresarial, mientras que sólo 2/8 tienen un proceso especializado para DHE. Además, solo una de las empresas involucró a la comunidad beneficiaria en el diseño del mecanismo, lo que contradice las expectativas de los PRNU. Por su parte, en Perú se concluyó que, en términos generales, el PNC no es una instancia que haya tenido un rol relevante en la promoción de la conducta empresarial responsable<sup>185</sup>.

<sup>183</sup> La precariedad institucional y el difícil acceso a algunas zonas del país también fue objeto de preocupación por parte del sector ambiental. Entrevista a representante del Estado realizada el 2 de octubre de 2020.

<sup>184</sup> Perú cuenta con algunas fiscalías ambientales y una fiscal coordinadora. No obstante, estos organismos necesitan fortalecerse. En el Poder Judicial es un reto que se implementen juzgados especializados en materia ambiental. Aunque hay algunos juzgados en Madre de Dios, estos son casos aislados. Entrevista a representante del Estado realizada el 18 de septiembre de 2020.

<sup>185</sup> En su reciente estudio sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable en el Perú, la OCDE (2020) constató que el PNC peruano “dispone de dos empleados a tiempo parcial y no tiene un organismo asesor que incluya a otras entidades gubernamentales y/o representantes de partes interesadas” y, en consecuencia, recomendó fortalecer esta instancia (pág. 22 y 83).



- **Imprevisibilidad de las iniciativas no judiciales.** Los mecanismos estatales dependen en gran medida de la continuidad de las políticas de gobiernos anteriores y de la asignación de recursos a las diversas estrategias<sup>186</sup>. Así, por ejemplo, los conciliadores en equidad de Colombia ejercen su labor de forma gratuita y voluntaria. Por consiguiente, pese a que se han formado cerca de 10,000 personas, solo el 20% ejercen su función como conciliadores en equidad, lo que demuestra retos para la continuidad de esta modalidad de MASC<sup>187</sup>. Otro ejemplo es el de las Mesas de Diálogo del Consejo de Ministros en Perú. Si bien estas instancias fueron identificadas como altamente relevantes para la solución de conflictos, en la práctica estos espacios no son manejados por la Presidencia del Consejo de Ministros. Por lo anterior, es usual que los casos de “proyectos más relevantes” sean manejados por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y que los casos “menos relevantes” sean coordinados por el Ministerio del Ambiente (MINAM). Además, la calidad de la representación de la Defensoría del Pueblo en estos espacios depende del funcionario asignado, pues estos, en ocasiones, no están lo suficientemente preparados y no intervienen. Además, la Defensoría del Pueblo cuenta con escasos recursos humanos, lo que imposibilita su participación en todas las mesas que se desarrollan y limita el seguimiento a los acuerdos alcanzados. De otro lado, no existen parámetros definidos para las mesas de diálogo, por lo que algunas son espacios informales, sin norma, e incluso, en algunos casos se han emitido normas ad hoc<sup>188</sup>. Además, hay un alto incumplimiento de los acuerdos alcanzados<sup>189</sup>.

<sup>186</sup> Por ejemplo, en Colombia se ha dado continuidad a la estrategia de los Sistemas Locales de Justicia y se ha fortalecido progresivamente el rol de los MASC en la prevención y solución de conflictos.

<sup>187</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 3 de septiembre de 2020.

<sup>188</sup> En general, se identificaron como mecanismos “muy desgastantes” que operan de manera política, por presión de las comunidades. Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 16 de septiembre de 2020.

<sup>189</sup> Desde el sector privado se enfatizó que, según la revista de conflictividad social de la PCM, hay 2050 compromisos pendientes de los espacios de diálogo, de los cuales 1650 corresponde al Estado, esto es, el 80%, mientras que el 20% corresponde a la empresa y comunidades. En particular, indicaron la ausencia del Estado de estas áreas del proyecto, lo que genera presión de la comunidad para que el Estado esté en la mesa y asuma sus responsabilidades y que los conflictos no sean percibidos exclusivamente como generados por la empresa (entrevista a representante del sector empresarial realizada el 25 de septiembre de 2020). Por su parte, la Defensoría del Pueblo detectó que las empresas no registraban las actas de acuerdos con comunidades, por lo que planteó que hay un deber de cumplimiento de acuerdos por parte de Estado y empresas, y que ha considerado formar una unidad de seguimiento de cumplimiento de acuerdos, para lo cual solicitaron la asignación de un presupuesto, el cual les fue denegado.



- **Interpretaciones diversas sobre el deber general de protección de las Instituciones de Derechos Humanos (INDH) y el Ministerio Público frente a empresas privadas.** Si bien las INDH suelen tener una competencia general en relación con la protección de los derechos humanos, lo cierto es que no hay un mandato expreso en relación con su intervención frente a las empresas privadas. Por ello, el alcance de la intervención de las INDH en materia de DHE depende, en ocasiones, de la interpretación que la entidad hace sobre su competencia frente a empresas privadas. Por ejemplo, en el caso de Perú se encontró que, aunque la Defensoría del Pueblo no tiene la potestad para supervisar directamente a las empresas, esto no ha significado un problema para la institución. Por el contrario, se consideró que no debería ampliarse el mandato con relación al sector privado porque: (i) se estarían duplicando labores en el Estado, en tanto ya existen instituciones que supervisan a las mineras (como el OEFA) y la labor de la Defensoría es supervisar estos entes fiscalizadores especializados; y (ii) puede ser contraproducente, por la complejidad administrativa del seguimiento a la actividad minera. De otro lado, se señaló que las empresas que son supervisadas directamente por la Defensoría del Pueblo son las que brindan servicios públicos, con base en una interpretación extensiva de la Constitución. Además, aunque se tiene esta facultad, la Defensoría del Pueblo prefiere impulsar que un organismo supervisor de primera línea sea el que intervenga, porque son mucho más especializados<sup>190</sup>. En el caso de Colombia, se ha encontrado que, aunque se han hecho esfuerzos por desarrollar y fundamentar la competencia del Ministerio Público frente a asuntos de DHE, persisten las dudas sobre el alcance del mandato, cuando se trata de vigilar o intervenir empresas privadas, lo que disminuye el margen de acción de estas autoridades en los casos concretos.

<sup>190</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 18 de septiembre de 2020.



### 8.3. Limitaciones de los mecanismos de reclamo no estatales (canales operacionales)

- **Contexto de desconfianza hacia las empresas mineras.** El acceso al remedio por impactos en derechos humanos se debe analizar en el marco de un contexto más amplio, que corresponde a las relaciones existentes entre las empresas, el Estado y las comunidades. En muchos casos, las comunidades no tienen interés alguno en utilizar los canales de comunicación propuestos por las empresas debido a que la entrada<sup>191</sup> de la minería en sus territorios se ha caracterizado por la opacidad en los procesos, la falta de participación y el desconocimiento de las formas de ordenamiento territorial y ambiental conocidas por los pobladores. En efecto, las entrevistas con representantes de la sociedad civil arrojaron que la conflictividad inicia en la etapa de obtención de licencias y permisos, en la cual la incidencia de las comunidades es mínima, viéndose afectados los derechos a la participación, al acceso a la información y a la consulta previa. En el caso de Bolivia, los canales operacionales son prácticamente inexistentes. En el caso de Colombia, se identificó que, en las etapas más tempranas del proyecto minero, algunas empresas han optado por crear canales ad hoc con los liderazgos locales, tales como reuniones privadas, lo que debilita aún más la confianza de las comunidades en los proyectos y deslegitima las iniciativas de las empresas<sup>192</sup>. Tanto así que algunos líderes han resuelto no reunirse con empresas mineras, salvo que sea en foros públicos. En el caso de Ecuador se observó el desconocimiento de la consulta previa<sup>193</sup> es uno de los reclamos más recurrentes, tanto en las demandas de las comunidades afectadas como en el ámbito administrativo y judicial<sup>194</sup>. Finalmente, en Perú se encontró que una de las principales causas de conflictividad social es el temor a la contaminación y a los impactos ambientales, por lo que la inconformidad de las comunidades aumenta al percibir que sus observaciones no son consideradas. Esto también se relaciona con la falta de confianza respecto de las instituciones públicas, pues la población percibe que estas no van a cumplir su trabajo de evaluación y fiscalización ambiental. Así, hay un reto para los Estados consistente en comunicar e involucrar adecuada y oportunamente a la población en estas decisiones, así como generar confianza.

<sup>191</sup> En el caso chileno también se mencionó que las empresas mineras pretenden llegar a acuerdos o convenios con las comunidades locales o indígenas, que tienen por finalidad establecer un buen relacionamiento y evitar futuras denuncias administrativas o judiciales, pero no son bienvenidas por experiencias pasadas, o porque no se establecen diálogos con los interlocutores válidos.

<sup>192</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 28 de agosto de 2020.

<sup>193</sup> Los estándares internacionales en materia de pueblos indígenas establecen que las consultas deben ser realizadas de manera previa a que se implemente el proyecto y de buena fe con el fin de alcanzar el consentimiento de la comunidad (Cordero-Heredia, 2016).

<sup>194</sup> Entrevista a representante de la sociedad civil realizada el 23 de septiembre de 2020.



- **Percepción de ilegitimidad de los mecanismos operacionales.** En Chile y Perú se identificó que existe una amplia desconfianza en los mecanismos de reclamo o canales directos de las empresas. Algunas de las razones identificadas en Perú fueron: (i) las comunidades prefieren establecer espacios de diálogo directo con la empresa o recurrir al Estado; (ii) a pesar de que la legislación minera obliga a las empresas a tener una oficina de quejas y reclamos, no hay mecanismos para hacer seguimiento a los que se presentan<sup>195</sup>; (iii) algunas organizaciones de la sociedad civil indicaron que, en lugar de usar los mecanismos operacionales, prefieren enviar cartas a las casas matrices y a los gobiernos de los países donde tienen su sede estas empresas o a los inversionistas<sup>196</sup>. Por su parte, en Chile se identificó que la desconfianza en los mecanismos surge de las demoras de los procedimientos y del tipo de respuestas que se obtienen por parte de la empresa, pues, en definitiva, no resuelven los asuntos sometidos a su conocimiento. En adición, algunos de los mecanismos de línea directa de las empresas mineras sólo indican contactos telefónicos, correos electrónicos o domicilios, con el fin de enviar y recibir una solicitud. Además, no establecen garantías de anonimato en las denuncias ni un estándar de protección de datos. Incluso, algunas de las empresas mineras extranjeras que operan en el país no tienen disponible el acceso a los mecanismos de remediación en castellano<sup>197</sup>. Estos resultados coinciden con el cuestionario a empresas mineras en Colombia, mediante el cual 3/8 empresas señalaron la legitimidad<sup>198</sup> y la equidad<sup>199</sup> las mayores debilidades de sus mecanismos operacionales. Asimismo, algunas empresas reportaron que los procedimientos de los mecanismos de reclamo no hacen parte del sistema de gestión<sup>200</sup>, lo que disminuye la probabilidad de que estos sean tramitados de forma oportuna, adecuada y sistemática, y que las quejas, en ocasiones, queden sin respuesta, pues la empresa no cuenta con un procedimiento estándar para tramitar las quejas por impactos en derechos humanos<sup>201</sup>.

<sup>195</sup> Ningún órgano del Estado cumple ese rol, ni la empresa da información sobre el tema, no hay portal o web público. Puede darse el caso de que la empresa reciba el reclamo, pero no lleve a cabo acción alguna. En otros casos, tal vez lo hace, pero depende de la presión de la comunidad para que la empresa responda. Normalmente no se sigue una vía institucional establecida. Se identificó que, una forma de fortalecer la presencia del Estado sería hacer seguimiento a esos reclamos. Sin embargo, en la práctica el Estado interviene cuando el conflicto se manifiesta, por lo que no existe una lógica preventiva. En opinión de algunos actores de sociedad civil, quienes deberían asumir mayor rol es la PCM, deben poder articular mecanismos preventivos adecuados para hacer detecciones tempranas, y una de las formas es a través del seguimiento de reclamos y quejas de empresas. Entrevista a representante de sociedad civil realizada el 16 de septiembre de 2020.

<sup>196</sup> Para ello, utilizan principios de responsabilidad social y de los PRNU, en particular la debida diligencia. Al respecto, los entrevistados indicaron que "estos PR las empresas no los han conocido mucho, buscamos que se apliquen en el país, buscamos que las políticas empresariales también cambien". Entrevista a representante de sociedad civil realizada el 16 de septiembre de 2020.

<sup>197</sup> Ninguno de los canales operacionales diseñados por las empresas mineras en Chile se encuentra disponible en alguna de las lenguas pertenecientes a los pueblos indígenas reconocidos por el Estado (Ley 19.253, de 1993).

<sup>198</sup> La legitimidad, dado que los usuarios desconfían del funcionamiento del mecanismo y perciben que habrá interferencias indebidas durante el trámite.

<sup>199</sup> La equidad, dado que los usuarios no pueden acceder a las fuentes de información asociadas al proceso de reclamación en condiciones de igualdad.

<sup>200</sup> En el cuestionario, 3/8 de las empresas manifestaron que este trámite no hace parte de su sistema de gestión.

<sup>201</sup> En el cuestionario, una de las empresas señaló que "a veces llegan quejas al correo que tenemos dispuesto en la página web, y quien se encarga de ese correo no sabe redirigir todo lo que llega a las áreas encargadas. Lo que lleva a que no se dé respuesta a la queja o que sea muy tarde. Estamos implementando un correo electrónico solo para quejas y reclamos y quien lo responda tendrá capacitaciones adecuadas para el manejo y la resurrección de los casos dependiendo del área".



- **Ausencia de mejoramiento y aprendizaje continuo.** En relación con los mecanismos operacionales, las empresas deben incorporar de forma efectiva las lecciones y acciones correctivas dentro de sus procesos, a partir de las quejas presentadas por los interesados. En efecto, según los resultados del cuestionario a empresas del sector minero en Colombia, 3/8 empresas encuestadas manifestaron que no consolidan las quejas recibidas para prevenir la reincidencia. Esto, pese a que las empresas pueden incurrir una y otra vez en los mismos errores, lo que desdibuja el objetivo de estos mecanismos como fuente de aprendizaje continuo y prevención de conflictos.
- **Falta de adaptación de los mecanismos a los contextos en los que operan.** En muchas instancias, los canales operacionales dispuestos por las empresas se enfocan, principalmente, en asuntos laborales, bajo reglas y procedimientos que son fijados por las casas matrices. Por lo anterior, los mecanismos pueden llegar a desconocer las particularidades de los territorios, tales como los medios de comunicación óptimos, los valores sociales y culturales, entre otros.

En la siguiente tabla se sintetizan las limitaciones de los mecanismos de reclamación. La X indica que en el país en cuestión se recogió información que da cuenta de la limitación. Por consiguiente, que un país no esté marcado con X dentro de una limitación debe ser interpretado como falta de evidencia al respecto, más no como inexistencia de la limitación en el país.

**Tabla 6.** Síntesis de las limitaciones de los mecanismos

	Bolivia	Ecuador	Colombia	Chile	Perú
<b>Limitaciones de los mecanismos de reclamo judiciales</b>					
Debilidad y baja credibilidad de las instituciones judiciales	X	X			X
Acceso desigual a la oferta de justicia		X	X		
Alcance de la justicia constitucional en materia de reparaciones	X			X	
Falta de conocimiento especializado del marco de DHE y de derecho ambiental				X	X
<b>Limitaciones de los mecanismos de reclamo judiciales</b>					
Desconocimiento del PNC y del marco de DHE			X	X	X
Imprevisibilidad de las iniciativas no judiciales			X		X
Interpretaciones diversas sobre el deber general de protección de las Instituciones de Derechos Humanos (INDH) y el Ministerio Público frente a empresas privadas.			X		X
<b>Limitaciones de los mecanismos de reclamo no estatales</b>					
Contexto de desconfianza hacia las empresas mineras		X	X		X
Percepción de ilegitimidad de los mecanismos operacionales				X	X
Ausencia de mejoramiento y aprendizaje continuo			X		
Falta de adaptación de los mecanismos a los contextos en los que operan					

Fuente: elaboración propia.



#### 8.4. Recomendaciones sobre el fortalecimiento y mejora de los mecanismos de reclamo a nivel regional

- **Aumentar la difusión sobre la oferta estatal y empresarial.** La accesibilidad a los mecanismos estatales y no estatales depende mayoritariamente del conocimiento de los interesados de la oferta disponible. Por consiguiente, es importante que tanto el Estado como las empresas difundan, por medios idóneos, los mecanismos existentes. En adición, sería deseable focalizar la difusión en las zonas en las cuales se desarrollan proyectos mineros a gran escala. En el caso de los mecanismos operacionales, si bien se identificó que algunas empresas en Chile y Colombia tienen una amplia variedad de medios para divulgar su existencia, estos esfuerzos deben ser consistentes y permanentes, especialmente en las áreas más alejadas del centro de operación de la empresa. Pese a ello, en Chile se identificó la falta de conocimiento por parte del público y de las comunidades locales e indígenas de los mecanismos de reparación no estatales que disponen las empresas mineras<sup>202</sup>. Además, todas las empresas resaltaron la importancia de tener oficinas de atención al público, con personal debidamente capacitado, como un canal de acceso que debe ser privilegiado, dado que el contacto personal genera confianza en los usuarios. Ahora bien, también es claro que existe una paradoja en relación con la oferta de los mecanismos de acceso a reclamo: aunque las empresas mineras difunden la existencia de los mecanismos, los afectados prefieren acudir a la justicia estatal, cuya oferta, usualmente, no es puesta en conocimiento de los potenciales usuarios. Lo anterior se podría explicar por la naturaleza aún novedosa del campo de DHE en la agenda de los Estados y la baja capacidad estructurante que tienen los Planes de Acción Nacionales en DHE como instrumento de política pública capaz de generar estrategias y compromisos para la difusión de la oferta de mecanismos para DHE.
- **Indagar por la eficacia de las sanciones administrativas en el marco de DHE.** Por regla general, las reparaciones en el ámbito administrativo consisten en multas a beneficio fiscal, incluso en materia ambiental, dentro de procedimientos sancionatorios. Así, si bien la sanción hace parte de la garantía de acceso a la justicia como componente de la reparación, es necesario analizar la posibilidad de incluir indemnizaciones en estos casos, así como el efecto de la multa<sup>203</sup>. Esto supone que los Estados adelanten evaluaciones tendientes a definir si los mecanismos de reclamación tienen la vocación de reparar de forma eficaz las violaciones a derechos humanos en el marco de las operaciones empresariales.

<sup>202</sup> Al respecto, el Consejo Minero ya en 2015, advertía que, analizados los sistemas de reclamos y sugerencias de las diversas empresas mineras parte, su funcionamiento se vería mejorado “en la medida que la comunidad tuviera mayor acceso y conocimiento de los mismos” (43).

<sup>203</sup> Se ha constatado en investigaciones previas, que “[t]odos los mecanismos de sanciones y multas que existen son por definición reactivos, pero podrían en su conjunto considerarse disuasivos en la medida que contemplen multas suficientemente altas” (Schönsteiner, et. al. 2016).



- **Promover la incorporación de la perspectiva de género y el enfoque diferencial.** Los mecanismos de reclamo apenas empiezan a incorporar consideraciones de enfoque diferencial, por lo que se debe seguir difundiendo y apropiando los estándares de DHE, sus “ventanas de género” (GTDHE, 2019)<sup>204</sup> y los enfoques para garantizar el acceso y reparación de comunidades diferenciadas. Por ejemplo, en Colombia, las personas pertenecientes a comunidades étnicas suelen depender de las ONG para acceder al PNC<sup>205</sup>, dado que desconocen cómo funciona y a dónde acudir. En el mismo sentido, como lo expresó una de las empresas entrevistadas en ese país, el enfoque de género era algo desconocido en las políticas de derechos humanos de las empresas hasta hace poco tiempo. Esta apreciación coincide con los resultados del cuestionario a empresas en Colombia, según el cual solo 1/8 empresas encuestadas aplica el enfoque diferencial en su mecanismo operacional. Por otra parte, en Chile se encontró que hay un escaso involucramiento de las comunidades locales e indígenas en el diseño e implementación de los mecanismos, lo que denota un bajo diálogo multisectorial y multicultural. En Chile se identificaron restricciones de acceso evidentes, tales como que ninguno de los canales operacionales diseñados por las empresas mineras se encuentra disponible en alguna de las lenguas pertenecientes a los pueblos indígenas reconocidos por el Estado. Pese a lo anterior, existen experiencias que podrían ser consideradas para superar estos retos. Por ejemplo, en Perú se identificó que los mecanismos operacionales de algunas de las empresas permiten que las comunidades presenten sus reclamos en su propia lengua y bajo sus costumbres<sup>206</sup>. Asimismo, en Colombia se encontró que el Ministerio de Minas y Energía cuenta con los “Lineamientos de Género para el sector minero energético” (2020), los cuales pueden ser tomados como referencia por otros países de la región.
- **Articular la oferta institucional con la oferta empresarial.** De conformidad con los principios de los “Sistemas Locales de Justicia” del Ministerio de Justicia de Colombia, sería deseable incorporar a las empresas como actores relevantes dentro de la estrategia de acceso a reclamo en materia de DHE en los países de la región. En efecto, los mecanismos operacionales, según su diseño y alcance, podrían ser espacios en los que se facilite la resolución de conflictos, por ejemplo, mediante los MASC disponibles y ejercicios como la “caja de herramientas” elaborada por el Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. En relación con los mecanismos operacionales, los temas ambientales y laborales<sup>207</sup>, junto a las violaciones a la integridad física, son los asuntos más frecuentemente reclamados en la región. Por ello, es deseable que la oferta estatal y empresarial para DHE se especialice en estos asuntos y que los usuarios sean partícipes a lo largo del proceso<sup>208</sup>, mediante monitoreos participativos y visitas a las zonas de actividad<sup>209</sup>.

<sup>204</sup> En materia de género, el GTDHE (2019) ha sostenido que los PRNU tienen tres “ventanas de género”. La primera, referida al principio general de no discriminación; la segunda, sobre la necesidad de integrar la perspectiva de género en diversos instrumentos, por ejemplo, en el seguimiento a los impactos de la actividad empresarial; la tercera, es la posibilidad de que las empresas acudan a otras normas del ordenamiento jurídico nacional e internacional, según las circunstancias. Por ejemplo, las empresas podrían considerar instrumentos como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer dentro de sus directrices y funcionamiento.

<sup>205</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 28 de agosto de 2020.

<sup>206</sup> Entrevista a representante del sector empresarial realizada el 30 de septiembre de 2020.

<sup>207</sup> De conformidad con los resultados del cuestionario, estos son los tres temas más recurrentes en las quejas presentadas.

<sup>208</sup> Una de las empresas reportó en el cuestionario que “se presentó la queja de una familia que recibía un alto grado de contaminación por material particulado. La queja llegó por dos vías: telefónica y carta física. Esta fue tramitada por el área de gestión ambiental. Se realizó el acercamiento a la familia, se identificó la gravedad de la afectación y, después de demostrar que la contaminación sí se presentaba por procesos de la compañía, se pasó a darle solución con la instalación de mallas para evitar el paso del material particulado. Lo que replicamos es el estudio de la afectación y el trato directo con quién presenta la queja, verificando que sea verídico y manteniendo el contacto con la persona”.

<sup>209</sup> Mediante el cuestionario, una de las empresas reportó que, ante una queja por contaminación de aguas iniciaron “recorridos para conocer la empresa y su gestión ambiental con monitoreo de aguas participativo y socialización de resultados”. Otra empresa reportó que, ante quejas ambientales, llevaron a los interesados a la mina.





- **Manejar las expectativas y comunicar los beneficios de los mecanismos no judiciales.** Colombia y Chile son países altamente litigiosos, por lo que los mecanismos estatales judiciales suelen ser la primera opción para la solución de conflictos. Por ello, para posicionar los mecanismos no judiciales, es necesario advertir a los usuarios los límites de las actuaciones adelantadas por organismos como el PNC<sup>210</sup>, pero también promover sus beneficios, a saber: (i) el tiempo invertido, dado que los mecanismos judiciales de la región se caracterizan por la demora persistente en la solución de los requerimientos, lo que limita el acceso al remedio efectivo; (ii) los costos, dado que los mecanismos judiciales suponen, por lo general, la asesoría de un abogado y la necesidad de cubrir costos asociados a documentos y trámites administrativos; (iii) accesibilidad geográfica, dado que los mecanismos no judiciales pueden ser utilizados de forma remota o por medios virtuales y (iv) el involucramiento de las partes, dado que en los mecanismos no judiciales las partes tienen mayor agencia al participar e incidir directamente en el proceso y sus resultados (CREER, 2016). En el caso de los mecanismos operacionales, es determinante que las empresas informen a las comunidades sobre el alcance del mecanismo y los posibles resultados, con el fin de evitar que la legitimidad del proceso se vea afectada por las expectativas de los usuarios.
- **Fortalecer y adecuar el uso de la digitalización y de las nuevas tecnologías para promover el acceso a los mecanismos de reclamación.** A lo largo de la región andina se identificó que, tanto los mecanismos estatales no judiciales como los operacionales han incorporado la posibilidad de presentar reclamaciones de forma remota. Por ejemplo, el PNC de Colombia recibe quejas mediante correo electrónico, aún desde antes de la pandemia por COVID-19<sup>211</sup>, y varias de las empresas mineras que operan en Chile tienen canales virtuales, como formularios, para recibir las quejas. En el mismo sentido, la ventanilla de atención en temas ambientales de la ANLA en Colombia (VITAL) permite que la totalidad del trámite de la queja se adelante por medios virtuales. Ahora bien, pese a todo lo anterior, este tipo de iniciativas para garantizar la accesibilidad carecerán de impacto si no se ajustan en términos de enfoque diferencial y si su existencia no se difunde de forma adecuada entre los potenciales usuarios, más aún en el marco de la pandemia actual.
- **Formar a los funcionarios públicos y administradores de justicia en la oferta de mecanismos de acceso a reclamo.** Es deseable que todos los funcionarios del Estado, especialmente aquellos pertenecientes al Ministerio Público (Personerías, Procuraduría) y a las INDH, conozcan el catálogo de mecanismos de reclamo del país, los supuestos bajo los cuales operan, sus alcances, etc., así como los instrumentos internacionales relacionados con los estándares de acceso a remedio. Esto, con el fin de mejorar la atención que reciben los ciudadanos que acuden a estos organismos como primer canal de atención.

<sup>210</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 27 de agosto de 2020.

<sup>211</sup> Entrevista a representante del Estado realizada el 27 de agosto de 2020.



- **Explorar la idoneidad y eficacia de los mecanismos de reclamo internacionales, en particular para casos que involucran diversas jurisdicciones.** Con base en la revisión normativa y doctrinal, así como la experiencia previa de CREER en materia de acceso a reclamo, es claro que existen mecanismos internacionales (como los de las instituciones financieras o las cortes regionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos) que hacen parte del catálogo de mecanismos de acceso a reclamo. No obstante, ni las entrevistas ni los cuestionarios dieron cuenta del uso extensivo de estos en el campo de DHE en materia de reparación efectiva, salvo Perú<sup>212</sup>. En virtud de lo anterior, la interacción permanente entre los escenarios internacionales y los escenarios locales, particularmente en casos transfronterizos, es un espacio que aún puede ser explorado como parte del pilar III de los PRNU.
- **Profundizar en la relación existente entre los compromisos internacionales y las políticas de las casas matrices y el funcionamiento de los mecanismos operacionales de las empresas.** En todos los países se reportó que el liderazgo de la empresa, los compromisos internacionales en materia de sostenibilidad y la creciente cultura de reporte, especialmente bajo la metodología del Global Reporting Initiative, son definitivos al resolver sobre la adopción y funcionamiento de mecanismos operacionales. Al respecto, aún es necesario explorar cuál es la interacción entre estos estándares y la calidad del funcionamiento de los mecanismos de las empresas.
- **Conocer el impacto práctico de los mecanismos identificados.** Como paso siguiente, se sugiere la realización de una medición y evaluación empírica multimétodo (cuantitativa y cualitativa) sobre el nivel de conocimiento, uso e impacto de los mecanismos existentes en cada uno de los países andinos, en la práctica, es decir, más allá de su consagración legal (mecanismos estatales) o de su adopción formal por parte de las empresas (mecanismos no estatales). Aunque una medición comprensiva del uso e impacto de todos los mecanismos sería demasiado ambiciosa, es posible avanzar en el conocimiento mediante el desarrollo de una serie de indicadores básicos y triangulación de fuentes de información, incluyendo encuestas de expertos legales, entrevistas con las comunidades, y análisis de información estadística existente.

<sup>212</sup> Las barreras en el acceso a la justicia que ha caracterizado a los casos de afectación a derechos por el sector minero se evidencian también en la existencia de peticiones ante el sistema interamericano de derechos humanos sobre la actividad de este sector. En efecto, el Perú cuenta al menos con dos decisiones de admisibilidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativas a casos que versan sobre violación de derechos humanos en contextos mineros, en los cuales la petición presentada se consideró admisible precisamente por la ineficiencia de los mecanismos internos. Ver: CIDH. Informe N° 69/04, Petición 504/03, Admisibilidad, Comunidad de San Mateo de Huanchor y sus miembros, Perú, 15 de octubre de 2004, párr. 59 y ss; y CIDH. Informe No. 76/09, Petición 1473-06. Admisibilidad. Comunidad de La Oroya. Perú, 5 de agosto de 2009, párr. 55 y ss.



## 8.5. Recomendaciones en relación con la coherencia política y la coordinación institucional

- **Posicionar el Plan Nacional de Acción (PNA) en DHE como eje estructural de la política pública de acceso a la justicia ante violaciones de derechos humanos por parte de empresas.** Todos los países de la región refirieron la existencia y creación<sup>213</sup> del PNA en uno u otro sentido. No obstante, en ningún país se destacó la relevancia del PNA para procurar la coordinación institucional en materia de DHE. Esto se relaciona con el bajo liderazgo de los gobiernos en lo referido a los compromisos puntuales de DHE. En virtud de lo anterior, es necesario que los Estados asuman su rol como líderes de la estrategia de DHE al interior de los países, con el fin de asegurar que exista una oferta institucional que sea funcional para los fines y exigencias de DHE y que la ciudadanía se familiarice con este campo de los derechos humanos.
- **Fraccionamiento al interior de los Estados en relación con la actividad minera.** Los Estados de la región pueden adoptar posiciones ambivalentes, dado que los gobiernos locales pueden no favorecer los proyectos mineros, mientras que los gobiernos nacionales optan por impulsarlos. Estas divisiones al interior de los Estados pueden afectar el acceso a reclamo, así como la participación de las comunidades afectadas por los proyectos. Por ejemplo, en Perú el gobierno central es el que concentra las decisiones sobre la gran minería, lo que deriva en actuaciones descoordinadas respecto de los gobiernos sub-nacionales. En ocasiones, pese a que los gobiernos sub-nacionales tienen posiciones firmes y consensuadas respecto a la viabilidad ambiental de un proyecto minero, es el gobierno central el que toma las decisiones, sin que ello involucre recoger las perspectivas ni de dichos gobiernos ni de las poblaciones impactadas (Arana, 2015)<sup>214</sup>. El mismo fraccionamiento entre diversos niveles de gobierno fue identificado en Bolivia, en donde las decisiones mineras se toman principalmente de forma centralizada, dejando con frecuencia marginadas a las autoridades locales y las comunidades en la participación en decisiones que las involucran o afectan. En el mismo sentido, en Colombia se encontró que, pese a que inicialmente se amparó por vía constitucional la participación ciudadana en materia minera mediante las consultas populares<sup>215</sup>, la Corte Constitucional resolvió al final que la consulta popular no es la vía para decidir acerca de la realización de las actividades mineras<sup>216</sup>.
- **Respaldar el liderazgo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en materia de DHE.** Si bien las INDH se enfrentan a diversos retos, particularmente en lo que refiere al registro y seguimiento de casos sobre DHE (FIO, 2018), lo cierto es que estas tienen un liderazgo indiscutible en la región desde dos frentes. De un lado, son identificadas como un mecanismo de acceso a reclamación en sí mismas, por lo que tienen la posibilidad de mejorar sus intervenciones bajo la lógica de los DHE y los PRNU. De otro lado, son instituciones que, en el marco de sus competencias, producen conocimiento, así como lineamientos para introducir de forma práctica los principios de debida diligencia en las actuaciones públicas y privadas. En ese orden de ideas, es deseable que los Estados respalden, política y presupuestalmente, las labores adelantadas por estas oficinas, y difundan sus hallazgos y recomendaciones.

<sup>213</sup> Por ejemplo, en el caso de Perú se advirtió que el Gobierno viene actualmente trabajando en el PNA. Este PNA debería ser adoptado en abril de 2021. Si bien a la fecha no se cuenta con un borrador, el PNA ha sido construido de forma participativa, pues ha contado con la participación de sindicatos, el sector empresarial, gobierno nacional, gobiernos regionales, sector académico, organismos de la sociedad civil, entre otros. El PNA utilizaría la debida diligencia (Principios 17-21 de los Principios Rectores y Lineamientos de la OCDE) como eje para el desarrollo de lineamientos de política del tercer pilar.

<sup>214</sup> En el caso del proyecto minero "Conga", por ejemplo, se destacó esta falta de coordinación entre el gobierno regional de Cajamarca y el gobierno central respecto a la aprobación del estudio de impacto ambiental de dicho proyecto, lo que, alimentado por la percepción de la falta de imparcialidad e independencia del gobierno central para el caso en concreto, devino en un grave conflicto social. Entrevista a representante de sociedad civil realizada el 16 de septiembre de 2020.

<sup>215</sup> Sentencia T-445 de 2016.

<sup>216</sup> Sentencia SU-095 de 2008.



# 9. REFERENCIAS



## 9. REFERENCIAS

- Arze Vargas, C., Díaz Cuellar, V., Zaconeta Torrico, A. J., Zapata Rosso, A., Poveda Ávila, P., y Báscope Sanjinés, I. (2017). Reporte anual de industrias extractivas.
- Acción Empresas (s/f). Acción Empresas. Por un Desarrollo Sostenible. Programa de Derechos Humanos y Empresas. Disponible en: <https://accionempresas.cl/programa/dd-hh-y-empresas/>
- Albemarle (2019). Reporte de sostenibilidad. Disponible en: [https://www.albemarle.com/storage/wysiwyg/alb\\_2019\\_sustainability\\_report\\_final\\_interactive\\_175dpi\\_1.pdf](https://www.albemarle.com/storage/wysiwyg/alb_2019_sustainability_report_final_interactive_175dpi_1.pdf)
- Albemarle Corporation (2017). Código de Conducta. Mantener el compromiso de fidelidad. La conducta importa. Disponible en: [https://www.albemarle.com/storage/wysiwyg/code\\_of\\_conduct\\_-\\_spanish\\_latina\\_merica\\_version\\_2.pdf](https://www.albemarle.com/storage/wysiwyg/code_of_conduct_-_spanish_latina_merica_version_2.pdf)
- Aliaga, R., Bustos, A. (2020). "El sacrificio es el mismo: Quintero y Puchuncaví a un año del fallo de la Corte Suprema", 27 de mayo. En Diario U. Chile. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2020/05/27/el-sacrificio-es-el-mismo-quintero-y-puchuncavi-a-un-ano-del-fallo-de-la-corte-suprema/>
- Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020). Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales mediante los mecanismos de reclamación no estatales. Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/44/32](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/44/32)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2016). Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales. Disponible en: <https://undocs.org/A/HRC/32/19>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2018). Mejorar la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales a través de los mecanismos no judiciales del Estado. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/132/73/PDF/G1813273.pdf?OpenElement>
- Arana, M. (2015). Sistematización de la Mesa de Diálogo, Desarrollo y Estrategias de Resistencia y Negociación del caso Minas Conga, Cajamarca. Grufides.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008a). Resoluciones de amnistías de 14 de marzo y 22 de julio de 2008.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008b). Mandato Constituyente No.6. Disponible en: [www.ocmal.org/4230/](http://www.ocmal.org/4230/)
- Asociación Colombiana de Minería (ACM) (2018). Desarrollo del Sector Minero Colombiano 2018 - 2022.
- Banco Central del Ecuador (BCE) (2017). Reporte de minería dirección nacional de síntesis macroeconómica. Quito, enero 2017, disponible en: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero012017.pdf>
- Banco Central del Ecuador (BCE) (2020a). Información Económica. Disponible en: <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica>
- Banco Central del Ecuador (BCE) (2020b). Cuentas nacionales trimestrales del Ecuador Resultados de las variables macroeconómicas, 2020.ii, disponible en: <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/cntrimestral/CNTrimestral.jsp>



- Banco Mundial (2020). "El Banco Mundial en Chile. Chile Panorama General", 16 de abril. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview#1>
- Basabe-Serrano, S. (2013). "Explicando la corrupción judicial en las cortes intermedias e inferiores de Chile, Perú y Ecuador", en Perfiles Latinoamericanos, núm. 42, julio-diciembre, 2013, pp. 79-108. Disponible en: [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/explicando\\_la\\_corrupcion\\_judicial.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/explicando_la_corrupcion_judicial.pdf)
- BHP (30 de noviembre de 2020a). Respecting Human Rights. Disponible en: <https://www.bhp.com/our-approach/operating-with-integrity/respecting-human-rights/>
- BHP (30 de noviembre de 2020b). Our code of conduct. Disponible en: <https://www.bhp.com/our-approach/our-company/our-code-of-conduct/using-our-code/speaking-up/>
- Bonfanti, A. (2013). "Access to Remedy for Victims of Business-related Abuse? Some Reflections". En Business and Human Rights (p. 131-147). Nueva Delhi: Sage Publications.
- Carrillo-Santarelli, N., Arévalo-Narváez, C. (2017). The Discursive use and Development of the Guiding Principles on Business and Human Rights in Latin America, 30 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 61-118.
- Centro de Estudios de Justicia en las Américas (CEJA) (2020). Estado de la justicia en América Latina bajo el COVID-19. Disponible en: <https://cejamericas.org/que-hace-ceja/estudios-y-proyectos/estudios-y-proyectos/tecnologia-de-la-informacion-y-comunicaciones-tics/reporte-ceja-estado-de-la-justicia-al/>
- CEPAL (2016). Las mujeres en el sector minero de Chile: propuestas para políticas públicas de igualdad. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40405-mujeres-sector-minero-chile-propuestas-politicas-publicas-igualdad>
- Clapham, A. (2006). Human Rights Obligations of Non-State Actors. Oxford: Oxford University Press
- Clapham, A., Jerbi, S. (2001). Categories of corporate complicity in human rights abuses. 24 Hastings International and Comparative Law Review.
- Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO), Ministerio de Minería (2018). Proyección de la producción de cobre en Chile 2018-2029. Resumen Ejecutivo. Disponible en: <https://www.cochilco.cl/Mercado%20de%20Metales/Proyecci%C3%B3n%20de%20la%20producci%C3%B3n%20esperada%20de%20cobre%202018%20%202029%20Vfinal.pdf>
- Consejo de Competencias Mineras (2019). Fuerza laboral de la gran minería chilena 2019-2028. Diagnóstico y recomendaciones. Disponible en: <https://fch.cl/wp-content/uploads/2019/12/fuerzalaboral2019-2028.pdf>
- Consejo Minero (s/f). Consejo Minero. Disponible en: <https://consejominero.cl/comunicaciones/plataforma-de-reclamos-y-sugerencias/>
- Cordero-Heredia, D (2016). "The Right to Prior Consultation in the Construction of the Plurinational State of Ecuador", en Revue juridique Thémis. Vol. 50-1. Université de Montréal.
- Corte Constitucional del Ecuador (2010). Caso No. 001-10-SIN-CC. 18 de marzo de 2010
- Corte Suprema de Justicia de Chile (2017). Corte Suprema. Dirección de Estudios. Investigación jurídica y jurisprudencial sobre Derechos Humanos y Empresas, Identidad Cultural y Extradiciones Pasivas. Informe N° 154-2017. Disponible en: <http://decs.pjud.cl/investigacion-jurisprudencial-sobre-derechos-humanos-y-empresas/>



- CREER (2016). Diagnóstico para la construcción de un sistema integral de remedio no-judicial en empresas y derechos humanos. Bogotá. Disponible en: <https://www.creer-ihrb.org/remedio>
- CREER (2018). Elementos de un sistema integral de remedio no judicial en empresas y derechos humanos. Bogotá. Disponible en: <https://www.creer-ihrb.org/remedio>
- CREER (2020). Documento Sectorial de Minería para la debida diligencia en derechos humanos, pequeña y mediana minería. Disponible en: <https://www.creer-ihrb.org/losprincipiosustantivosyoperativos>
- CSR Europe (2013). Assessing the effectiveness of company grievance mechanisms. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5df776f6866c14507f2df68a/t/5e666810b7c6ef5fcd9bf296/1583769622168/MOC-A+Report.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2017). El valor del diálogo. Serie Documentos Defensoriales. Documento No. 29. Lima: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.
- Dirección del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de Chile (2018). Balance de gestión integral año 2017. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-172614\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-172614_doc_pdf.pdf)
- El Comercio (2019). María del Carmen Maldonado: 'El patrimonio de un juez debe reflejar el ingreso que percibe'. 11 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/maldonado-judicatura-patrimonio-jueces-corte.html>
- El Comercio (2020a). Minería, una opción más que disputada para reactivar la economía en Ecuador. 8 de mayo de 2020, disponible en: <https://ww2.elmercurio.com.ec/2020/05/08/mineria-una-mas-que-disputada-opcion-para-reactivar-la-economia-en-ecuador/>
- El Comercio (2020b). Tribunal sentenció a un año de cárcel a exjuez de Pastaza Aurelio Quito. 4 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/juez-pastaza-aurelio-quito-sentencia.html>
- Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) (2018). Recomendaciones para la incorporación del enfoque de empresas y derechos humanos en la gestión defensorial en contextos mineros. Obtenido de <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/FIO-Mineria-DDHH.pdf>
- FIO, CEPAL y GIZ (2020). Recomendaciones para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de proyectos mineros. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Frontline Defenders (2020). Front Line Defenders Global Analysis 2019. Disponible en: [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global\\_analysis\\_2019\\_web.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2019_web.pdf)
- García Villegas, M., y Espinoza, J. (2016). El desempeño de la justicia local y el apartheid institucional. En M. García Villegas, y M. A. Ceballos Bedoya, Democracia, justicia y sociedad: diez años de investigación en Dejusticia
- Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos y Empresas (2017). Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/72/162>
- Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos y Empresas (2019). Perspectiva de Género de los Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Gender/GenderUNGP\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Gender/GenderUNGP_SP.pdf)



- Human Rights Watch (2020). Justice as a Weapon. Political Persecution in Bolivia. Human Rights Watch, New York.
- ICJ (2019) Effective Operational-level Grievance Mechanisms. Disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/11/Universal-Grievance-Mechanisms-Publications-Reports-Thematic-reports-2019-ENG.pdf>
- ICMM (2020). Handling and resolving local-level concerns and grievances. Disponible en: <https://www.icmm.com/grievance-mechanism>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2013). Informe Anual 2013. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/605/INFORME%20ANUAL%202013.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2014a). Informe Misión de Observación Alto El Loa, 9 al 12 de agosto de 2013. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/643/Informe%20Mision?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2014b). Amicus Curiae. Recurso de Protección, Causa Rol N° 11.299-2014, caratulados "Comunidad Agrícola Diaguita Huasco Altinos contra Comisión de Evaluación de la Región de Atacama". Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/649/Amicus%20Curiae.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2014c). Informe Anual 2014. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/740>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2015). Informe Anual 2015. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/875>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2016). Informe Anual 2016. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/998>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2017). Informe Anual 2017. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Disponible en: [https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01\\_Informe-Anual-2017.pdf](https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf)
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2018a). Informe Anual 2018. Situación de los Derechos Humanos en Chile. Disponible en: <https://www.indh.cl/destacados-2/informe-anual-2018/>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2018b). Amicus Curiae. Recurso de Protección, Causa Rol N° 10.301-2018, "Asociación Indígena Consejo Pueblos Atacameños/SQM Potasio S.A.". Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1167/amicus.pdf?sequence=1>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2018c). Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile. Disponible en: <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2019). Informe Anual 2019. Sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social, 17 de octubre – 30 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1701/Informe%20Final-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lundin Gold (2019). Memoria de sostenibilidad 2019. Disponible en: [https://www.lundinGold.com/site/assets/files/16806/2019\\_memoria\\_de\\_sostenibilidad.pdf](https://www.lundinGold.com/site/assets/files/16806/2019_memoria_de_sostenibilidad.pdf)





- MINEM (2019). Boletín Estadístico Minero. Edición No. 12-2019. Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- MINEM (2020). Estadística Mensual – Minería. Marzo de 2020. Lima: MINEM.
- Minería Pan-Americana (2020). Bolivia registra crecimiento de exportaciones de minerales en primer trimestre. Minería Pan-Americana. Disponible en <https://www.mineria-pa.com/noticias/bolivia-registra-crecimiento-de-exportaciones-de-minerales-en-primer-trimestre/>
- Ministerio de Justicia de Colombia. Acceso a la Justicia. [Imagen]. Disponible en: <http://info.minjusticia.gov.co:8083/Portals/0/Ministerio/Sistema-indicadores/Sistema-indicadores/contexto-acceso.html>
- Minsus (2020). Cooperación Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Mineros en los Países Andinos [Infografía]. Disponible en: <https://minsus.net/mineria-sustentable/wp-content/uploads/2020/03/PDF-Cooperacio%CC%81n-regional-digital-Espan%CC%83ol.pdf>
- Mosquera Caro, E., y Hinestroza Cuesta, L. (2018). Eficacia de los mecanismos jurídicos para la protección de los derechos de las comunidades negras vulnerados por la actividad minera: el caso del municipio de Río Quito, Chocó. Opinión Jurídica, 235-254.
- Naciones Unidas (2011). Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf)
- Narrea, O. (2018). Agenda 2030: La minería como motor de desarrollo económico para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 8, 9, 12 y 17. Consorcio de Investigación y Economía Social; Univesidad del Pacífico; GIZ Cooperación Alemana. Lima: CIES.
- OCDE (2020). Estudios de la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable en Peru.pdf <https://mneguidelines.oecd.org/Estudios-de-la-OCDE-sobre-politicas-publicas-de-conducta-empresarial-responsable-Peru.pdf>
- OCDE (2013). Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales. OECD Publishing. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>
- OCDE (2018). Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable. Disponible en: <https://mneguidelines.oecd.org/Guia-de-la-OCDE-de-debida-diligencia-para-una-conducta-empresarial-responsable.pdf>
- OIT (1977). Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_124924.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf)
- OIT (29 de junio de 1967). Recomendación sobre el examen de reclamaciones (núm. 130). Ginebra. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R130](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:R130)
- Olivera Andrade, M. (2016). La industrialización del litio en Bolivia Un proyecto estatal y los retos de la gobernanza, el extractivismo histórico y el capital internacional. UNESCO/CIDES. Disponible en <http://www.cides.edu.bo/webcides2/index.php/component/jdownloads/send/17-otras-publicaciones/112-op-27-la-industrializacion-del-litio-en-bol>



- Olsen, T., Parsells-Johnson, B., Bernal Bermúdez, L., Westermann Behaylo, M., y Payne, L. (2020). Bridging the Data Gap: Exploring Pillar III and Victims' Access to Remedy. White Paper prepared for the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ARP/Olsen\\_Bridging\\_Data\\_Gap\\_January2020.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ARP/Olsen_Bridging_Data_Gap_January2020.pdf)
- Olsen, Tricia D. (2014). Corporations and Human Rights Database.
- Paz Cardona, A. (2019). "Ecuador: justicia falla a favor de indígenas kichwa y su defensa del río Piatúa", en Mongabay Periodismo Ambiental Independiente. 11 septiembre 2019. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2019/09/hidroelectrica-en-pastaza-ecuador-rio-piatua-indigenas-kichwa/>
- Pisarello, G. (2007). Los derechos sociales y sus garantías. Trotta.
- Portal Minero (2017). "El 7,9% del total de las trabajadoras de la minería nacional son mujeres", 12 de diciembre. Disponible en: <https://www.portalminero.com/pages/viewpage.action?pageId=148668981>
- Primicias (2020). Apenas el 3% de las operaciones mineras en Ecuador están activas. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/pocas-operaciones-mineras-activas-ecuador-coronavirus/>
- Reporteros Sin Fronteras (30 de noviembre de 2020). Violations of press freedom barometer. Disponible en: <https://rsf.org/en/barometer?year=2019>
- Rivera, J. A. (2011). La Justicia y la Política en Bolivia, La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Ruggie, J. (2008). Protect, respect and remedy. (N. Unidas, Ed.) Innovations, 189-212.
- Shönsteiner, J. Araya, F., Soto, P. y Varas, K. (2016). Estudio de Línea de Base en Empresas y Derechos Humanos, Chile. Conclusiones y Principales Recomendaciones. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos Universidad Diego Portales. Disponible en: [http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/empresaddhh/Sch%C3%B6nsteiner\\_Estudio%20Linea%20Base%20Chile%2027.5.2016.pdf](http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/empresaddhh/Sch%C3%B6nsteiner_Estudio%20Linea%20Base%20Chile%2027.5.2016.pdf)
- SQM (2019a) Ethics and compliance program. Disponible en: [https://www.sqm.com/wp-content/uploads/2019/03/1.1.-SQM-Codigo-de-Etica\\_English.pdf](https://www.sqm.com/wp-content/uploads/2019/03/1.1.-SQM-Codigo-de-Etica_English.pdf)
- SQM (2019b). Reporte de Sustentabilidad. Disponible en: <https://www.sqm.com/wp-content/uploads/2020/07/Reporte-2019-SQM-ESP.pdf>
- UPME (2017). Plan Nacional Minero con horizonte a 2025. Obtenido de [http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNDM\\_Dic2017.pdf](http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNDM_Dic2017.pdf)
- Vargas Cárdenas, Andrea (2019). Mecanismo OCDE de reclamación por incumplimiento de Líneas Directrices para Empresas Multinacionales. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, enero. Disponible en: [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/mecanismo\\_ocde\\_reclamacion\\_rev.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/mecanismo_ocde_reclamacion_rev.pdf)
- Viceministerio de Política Ambiental, Regulación y Fiscalización Unidad de Análisis y Política Minera (2019). Situación de la minería y boletín estadístico tercer trimestre 2019. La Paz. Disponible en <http://www.mineria.gob.bo/revista/pdf/boletin3t2019.pdf>



# 10. ANEXOS



## 10. ANEXOS

### Modelo del cuestionario dirigido a empresas del sector minero

#### 1. Contexto:

**Objetivo:** este cuestionario tiene el objetivo de identificar: (i) los mecanismos de acceso a remedio adoptados por las empresas mineras de los países andinos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú); (ii) las características de los mecanismos de acceso a remedio y (iii) los casos exitosos, buenas prácticas y lecciones aprendidas de las empresas en relación con los mecanismos de acceso a remedio.

**Duración estimada:** 20 minutos

#### 2. Identificación del encuestado:

1 ¿En qué países opera su empresa? Seleccione todos los que correspondan.

- Bolivia
- Ecuador
- Chile
- Colombia
- Perú

b. Nombre de la empresa: .....

#### 3. Mecanismos de acceso a remedio

1. ¿Existe en su empresa algún mecanismo de recepción de quejas y reclamos asociadas a la posible afectación de derechos humanos por parte de la empresa o, en general, a posibles afectaciones sociales y/o ambientales? (Si, ¿por qué? /No ¿por qué?)

2. ¿Qué tipo de mecanismo dirigido a la de recepción de quejas y reclamos asociadas a la posible afectación de derechos humanos por parte de la empresa o, en general, a posibles afectaciones sociales y/o ambientales tiene su empresa? (sistema general, sistema especializado, otro)

3. ¿Por qué adoptó su empresa un mecanismo de recepción de quejas y reclamos asociadas a la posible afectación de derechos humanos por parte de la empresa o, en general, a posibles afectaciones sociales y/o ambientales? Marque todas las opciones que correspondan:

- Por la necesidad de ajustar la operación a las políticas públicas del sector
- Por las tendencias e iniciativas internacionales en la materia
- Por exigencia de la casa matriz de la empresa
- Por convicción del liderazgo de la empresa
- Por acuerdo con las comunidades e individuos afectados por la actividad de la empresa



4. Si su empresa tiene un mecanismo de recepción de quejas y reclamos asociadas a la posible afectación de derechos humanos por parte de la empresa o, en general, a posibles afectaciones sociales y/o ambientales, señale:
1. ¿La empresa divulga la existencia de los mecanismos de reclamación entre los individuos y comunidades interesados? Por ejemplo, mediante reuniones, medios de comunicación locales, voz a voz, página web.
    - Si
    - No
  2. ¿Los individuos y comunidades potencialmente afectadas por las actividades de su empresa participaron en el diseño del mecanismo de reclamación?
    - Si
    - No
  3. ¿Por cuál medio se pueden presentar las reclamaciones? Marque todo lo que corresponda.
    - Teléfono
    - Correo electrónico
    - Página web
    - Correo físico o buzón
    - Otro ¿cuál? .....
  4. ¿Qué tipo de reclamaciones pueden ser resueltas por el mecanismo? Marque todo lo que corresponda.
    - Quejas relacionadas con el trabajo o asuntos laborales (discriminación, asuntos de género, salud y seguridad en el lugar de trabajo, pago de salarios, acoso laboral, acoso sexual, libertad de asociación o sindical)
    - Quejas relacionadas con problemas ambientales (contaminación por ruidos, olores, visual, emisiones de gases efecto invernadero, gestión de residuos sólidos y/o peligrosos, vertimientos, acceso al agua, uso y utilización de energía, deforestación, conservación de la biodiversidad)
    - Quejas relacionadas con derechos de propiedad (desplazamiento involuntario-reasentamientos, pérdida de tierra / propiedad, gestión de compra o adquisición de predios, consulta previa a grupos étnicos)
    - Quejas relacionadas con la privacidad (uso indebido de información personal)
    - Quejas relacionadas con presuntos actos de corrupción (que puedan tener como consecuencia la afectación a algún derecho, como educación, alimentación, salud, igualdad de trato)
    - Otro: .....



5. ¿Las reclamaciones recibidas por la empresa son registradas y sistematizadas mediante alguna herramienta? Por ejemplo, un software o programa especializado.
- Si. ¿Qué herramienta usa su empresa? .....
  - No.
6. ¿Las reclamaciones registradas por la empresa son clasificadas según algún criterio de priorización? Por ejemplo, gravedad alta, media o baja de la situación denunciada.
- Si.
  - No.
7. ¿La persona que presenta una reclamación por medio de mecanismo de la empresa recibe alguna constancia de que su solicitud fue recibida y registrada? Por ejemplo, un acuse de recibo o un correo electrónico de confirmación.
- Si.
  - No.
8. ¿La empresa cuenta con procesos y procedimientos dentro de su sistema interno de gestión que definen el área o áreas responsables de tramitar las reclamaciones registradas?
- Si.
  - No.
9. ¿Los empleados encargados de gestionar las reclamaciones reciben capacitaciones en materia de derechos humanos y enfoque diferencial?
- Si.
  - No.
10. ¿La empresa informa al reclamante cuáles son los pasos a seguir dentro del procedimiento y cuál es su duración estimada?
- Si.
  - No.
11. ¿Existe algún canal (telefónico, virtual, físico) mediante el cual la persona que interpone un reclamo puede hacer seguimiento a su solicitud?
- Si.
  - No.



12. ¿El procedimiento de reclamación incorpora el enfoque diferencial? Por ejemplo, consideraciones especiales para personas con discapacidad, indígenas, mujeres o población vulnerable.

- Si.
- No.

13. Si el usuario del mecanismo lo solicita ¿la información aportada dentro del procedimiento de reclamación puede ser confidencial?

- Si.
- No.

14. ¿La empresa consolida y analiza las quejas recibidas mediante el mecanismo de reclamación, con el fin de mejorar sus procesos y prevenir la reincidencia en las situaciones identificadas? Por ejemplo, mediante estudios de caso, reportes anuales, estadísticas consolidadas.

- Si.
- No.

15. ¿Cuáles son los temas más recurrentes en las quejas presentadas por las comunidades e individuos usuarios del mecanismo de reclamación? Marque todo lo que corresponda.

- Quejas sobre temas laborales (discriminación, asuntos de género, salud y seguridad en el lugar de trabajo, pago de salarios, acoso laboral, acoso sexual, libertad de asociación o sindical)
- Quejas sobre temas ambientales (contaminación por ruidos, olores, visual, emisiones de gases efecto invernadero, gestión de residuos sólidos y/o peligrosos, vertimientos, acceso al agua, uso y utilización de energía, deforestación, conservación de la biodiversidad)
- Quejas asociadas a derechos de propiedad (desplazamiento involuntario-reasentamientos, pérdida de tierra / propiedad, gestión de compra o adquisición de predios, consulta previa a grupos étnicos)
- Quejas sobre posibles actos de corrupción (que puedan tener como consecuencia la afectación a algún derecho, como educación, alimentación, salud, igualdad de trato)
- Otro: .....

16. ¿Cuáles son las principales fortalezas del mecanismo de reclamación de su empresa? Marque todo lo que corresponda.

- La legitimidad, dado que los usuarios confían en el funcionamiento del mecanismo y saben que no habrá interferencias indebidas durante el trámite.
- La accesibilidad, dado que los usuarios saben que el mecanismo existe y reciben asistencia por parte de la empresa para superar las barreras de acceso (p. ej. idioma, costo, ubicación).
- La predictibilidad, dado que los usuarios conocen de forma clara cómo funciona el mecanismo y cuáles son los resultados posibles del proceso.



- La equidad, dado que los usuarios pueden acceder a las fuentes de información asociadas al proceso de reclamación en condiciones de igualdad.
  - La transparencia, dado que los usuarios son informados regularmente del progreso de la reclamación.
17. ¿Cuáles son las principales oportunidades de mejora del mecanismo de reclamación de su empresa? Marque todo lo que corresponda.
- La legitimidad, dado que los usuarios desconfían del funcionamiento del mecanismo y perciben que habrá interferencias indebidas durante el trámite.
  - La accesibilidad, dado que los usuarios potenciales desconocen que el mecanismo existe y la empresa no ha diseñado estrategias para superar las barreras de acceso (p. ej. idioma, costo, ubicación).
  - La predictibilidad, dado que los usuarios no saben cómo funciona el mecanismo, ni cuáles son los resultados posibles del proceso.
  - La equidad, dado que los usuarios no pueden acceder a las fuentes de información asociadas al proceso de reclamación en condiciones de igualdad.
  - La transparencia, dado que los usuarios no son informados regularmente del progreso de la reclamación, ni se elaboran informes públicos sobre los resultados.
18. Relate un caso en el cual los usuarios hayan accedido exitosamente al mecanismo de reclamación dispuesto por su empresa. En particular, señale (i) cuáles fueron los factores determinantes para el éxito en ese caso y (ii) qué replicaría en otros trámites de reclamaciones con base en lo aprendido en esa experiencia.
19. Relate un caso en el cual los usuarios no hayan podido acceder al mecanismo de reclamación dispuesto por su empresa. En particular, señale (i) cuáles fueron las barreras que impidieron el acceso de los usuarios al mecanismo y (ii) qué haría de forma diferente en otros trámites de reclamaciones con base en lo aprendido en esta experiencia.





## Respuestas al cuestionario dirigido a empresas del sector minero (Colombia)<sup>217</sup>

Cuestionario sobre mecanismos operacionales (muestra: 8 empresas que operan en Colombia)	
¿La empresa tiene un sistema para quejas asociadas a afectaciones en DHE?	8/8 empresas manifestaron tener un sistema.
¿Qué tipo de sistema tiene la empresa?	2/8 empresas tienen un sistema especial para DHE 6/8 empresas tienen un sistema general de PQRS, que es usado para asuntos de DHE.
¿Por qué adoptó la empresa un sistema de reclamación?	Por convicción del liderazgo de la empresa (6/8) Por la necesidad de ajustar la operación a las políticas públicas del sector (2/8) Por las tendencias e iniciativas internacionales en la materia (4/8) Por acuerdo con las comunidades e individuos afectados (2/8) ¿Otras razones? Responsabilidad Social Corporativa y cumplimiento de la Política de Sostenibilidad.
¿En qué año se creó el mecanismo?	El más antiguo es del año 2001, el más reciente es del año 2018.
¿La empresa divulga la existencia de los mecanismos?	8/8 manifestaron que divulgan la existencia del mecanismo entre las comunidades.
¿Cómo divulga la empresa la existencia del mecanismo?	Reuniones o talleres con las comunidades e individuos (7/8) Voz a voz (7/8) Página web (6/8) Redes sociales (3/8) Medios de comunicación local (4/8) ¿Utilizan otros medios? Boletines internos, carteleras corporativas y comunitarias, impresos publicitarios (volantes, plegables).
¿Las comunidades participaron en el diseño del mecanismo?	1/8 de las empresas manifestaron que SI 7/8 de las empresas manifestaron que NO
¿Por cuál medio se pueden presentar las reclamaciones?	Teléfono (7/8) Correo electrónico (7/8) Página web (5/8) Correo físico o buzón (7/8) ¿Otros medios para presentar la reclamación? Puntos de atención a la comunidad, oficinas de atención al ciudadano, WhatsApp, redes sociales, reuniones.

<sup>217</sup> En el anexo se sintetizan las respuestas obtenidas por parte de empresas que operan en Colombia. En el reporte de Bolivia se encuentran las respuestas al cuestionario por parte de una empresa que lo contestó.



<p>¿Qué tipo de reclamaciones son resueltas por medio del mecanismo?</p>	<p>Quejas relacionadas con problemas ambientales (7/8)                  Quejas relacionadas con efectos en la salud (7/8)                  Quejas relacionadas con derechos de propiedad (4/8)                  Quejas relacionadas con la privacidad (5/8)                  Quejas relacionadas con presuntos actos de corrupción (2/8)                  Quejas relacionadas con el trabajo o asuntos laborales (6/8)                  ¿Otro tipo de reclamaciones que sean resueltas por medio del mecanismo?                  Incumplimientos en los pagos de bienes y servicios, afectación por daño a terceros, alteración de la tranquilidad de las comunidades y sus costumbres.</p>
<p>¿Las reclamaciones recibidas por la empresa son registradas y sistematizadas mediante alguna herramienta?</p>	<p>3/8 de las empresas manifestaron que SI                  4/8 de las empresas manifestaron que NO                  ¿Cómo sistematizan las reclamaciones? Base de datos en plataforma digital, documentos físicos, software social (Borealis).</p>
<p>¿Las reclamaciones registradas por la empresa son clasificadas según algún criterio de priorización?</p>	<p>5/8 de las empresas manifestaron que SI                  3/8 de las empresas manifestaron que NO</p>
<p>¿La persona que presenta una reclamación recibe alguna constancia de que su solicitud fue recibida y registrada?</p>	<p>6/8 de las empresas manifestaron que SI                  2/8 de las empresas manifestaron que NO</p>
<p>¿La empresa cuenta con procesos y procedimientos dentro de su sistema interno de gestión?</p>	<p>5/8 de las empresas manifestaron que SI                  3/8 de las empresas manifestaron que NO</p>
<p>¿Los empleados encargados de gestionar las reclamaciones reciben capacitaciones en derechos humanos?</p>	<p>5/8 de las empresas manifestaron que SI                  3/8 de las empresas manifestaron que NO</p>
<p>¿La empresa informa al reclamante cuáles son los pasos a seguir dentro del procedimiento?</p>	<p>7/8 de las empresas manifestaron que SI                  1/8 de las empresas manifestaron que NO</p>
<p>¿Existe algún canal mediante el cual la persona que interpone un reclamo puede hacer seguimiento a su solicitud?</p>	<p>6/8 de las empresas manifestaron que SI                  2/8 de las empresas manifestaron que NO</p>



¿El procedimiento de reclamación incorpora el enfoque diferencial?	1/8 de las empresas manifestaron que SI 7/8 de las empresas manifestaron que NO
¿La información aportada dentro del procedimiento de reclamación puede ser confidencial?	7/8 de las empresas manifestaron que SI 1/8 de las empresas manifestaron que NO
¿La empresa consolida y analiza las quejas recibidas, con el fin de mejorar sus procesos y prevenir la reincidencia en las situaciones identificadas?	5/8 de las empresas manifestaron que SI 3/8 de las empresas manifestaron que NO
¿Cuáles son los temas más recurrentes en las quejas presentadas por las comunidades e individuos usuarios del mecanismo de reclamación?	Quejas sobre temas ambientales (7/8) Quejas sobre posibles actos de corrupción (1/8) Quejas asociadas a impactos en la salud (3/8) Quejas sobre temas laborales (4/8) ¿Otros asuntos? Incumplimiento en pagos de bienes y servicios a contratistas de la empresa prestados por la comunidad.
¿Cuáles son las principales fortalezas del mecanismo de reclamación de su empresa? (Según los PRNU)	La accesibilidad (6/8) La transparencia (6/8) La equidad (4/8) La legitimidad (4/8) La predictibilidad (2/8)
¿Cuáles son las oportunidades de mejora del mecanismo de reclamación de su empresa? (Según los PRNU)	La accesibilidad (2/8) La equidad (3/8) La predictibilidad (2/8) La legitimidad (3/8) La transparencia (2/8)



**Modelo entrevista adelantada a los actores del Estado, empresas y sociedad civil**

**Análisis, sistematización y comparación de los mecanismos de acceso a reclamo en la región andina**

**Protocolo de entrevista de informantes clave**

**Duración estimada de la entrevista: 60 minutos.**

**Objetivo general del estudio:** Identificar, sistematizar, analizar y comparar los diversos mecanismos de acceso a reclamo estatales judiciales y no judiciales existentes en los países andinos seleccionados.

- A través de este proceso, se buscará identificar los diversos mecanismos de acceso a reclamo estatales existentes por país, incluyendo mecanismos ad hoc desarrollados por empresas mineras (mecanismos no estatales) con el objetivo principal de recoger en un único documento el catálogo de mecanismos de acceso a reclamo.
- Se buscará sistematizar el número de reclamos existentes y realizar un análisis sobre las características de los mecanismos identificados al interior de un país y entre países con una mirada regional andina, a la vez que identificar los desafíos y nudos críticos que persisten en la efectividad y el acceso a los mecanismos de reclamo existentes en un mismo país.

Las entrevistas tendrán cinco (5) bloques:

**I. Perfil de la persona encuestada y de la organización que representa.**

- Por favor describa su rol actual, así como su historia de trabajo con la organización.
- Por favor describa sucintamente su historia de trabajo con otras organizaciones en este sector.
- Por favor describa sucintamente su historia de trabajo con esta organización, en este sector.

**II. Identificar y sistematizar los mecanismos de acceso a reclamo estatales judiciales y no judiciales y los mecanismos no estatales existentes en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, más relevantes para el sector minero.**

- Por favor describa los mecanismos de acceso a reclamo (estatales /no estatales) existentes en su país, relevantes para el sector minería.



- III. Identificar casos exitosos y buenas prácticas de mecanismos de acceso a reclamo desarrollados por empresas mineras en los países seleccionados. Priorizando el componente de acceso, identificar mecanismos de reclamos que hagan uso de la digitalización y de las nuevas tecnologías con el objetivo de proporcionar un mayor acceso a la población a estos mecanismos. Tener en cuenta e incluir una reflexión con sensibilidad al género y a las comunidades indígenas y grupos vulnerables en relación con su acceso a mecanismos de reclamo.
- Por favor describa los casos exitosos en materia de mecanismos de acceso a reclamo desarrollados por empresas mineras (en caso de que los haya).
  - Por favor describa de qué manera estos mecanismos facilitan y garantizan el acceso, o eliminan las barreras de acceso a este tipo de mecanismos.
  - Por favor describa de qué manera estos mecanismos utilizan herramientas digitales y nuevas tecnologías, como garantía de accesibilidad.
  - Por favor describa de qué manera estos mecanismos tienen en cuenta el enfoque de género, el enfoque étnico y, en general, el enfoque diferencial, de manera que se consideren las especiales condiciones y circunstancias de vulnerabilidad y asimetría de ciertas poblaciones.
- IV. Analizar y comparar los mecanismos de acceso a reclamo identificados y sistematizados con el objetivo de identificar los desafíos y nudos críticos que deben ser fortalecidos vinculados con las industrias extractivas. Se debe atender a la interrelación entre los mecanismos dentro de un mismo país, incluyendo un análisis y reflexión en torno a la coordinación inter-institucional y la coherencia política entre los diversos mecanismos.
- Describa los principales desafíos y retos que tiene su país/sector en materia de acceso a reclamos en el marco de las actividades mineras.
  - Describa cuáles considera que son los principales retos de coordinación interinstitucional y de coherencia de políticas públicas a nivel nacional en esta materia.
- V. Recoger y esbozar recomendaciones concretas en materia de acceso a reclamos por país y a nivel de la región andina con el objetivo de su fortalecimiento y mejora, atendiendo al análisis recogido y elaborado en los acápite anteriores. Identificar los desafíos y retos pendientes con relación al fortalecimiento de los mecanismos de acceso a reclamo en los países andinos, con especial vinculación con el sector minero.
- Describa cuáles serían las principales recomendaciones que usted formularía para fortalecer los mecanismos de reclamo existentes o para crear mecanismos robustos que cumplan con los estándares internacionales vigentes.
  - Describa qué actor(es) deben ser los más influyentes para fortalecer los mecanismos de reclamo en su país, en el marco de los impactos generados por las actividades mineras.

