



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA
DEL OMBUDSMAN



RECOMENDACIONES

PARA LA INCORPORACIÓN
DEL ENFOQUE DE EMPRESAS
Y DERECHOS HUMANOS
EN LA GESTIÓN DEFENSORIAL
EN CONTEXTOS MINEROS

Experiencias Institucionales de las
Oficinas de Ombudsman de Bolivia,
Brasil, Chile, Colombia, Ecuador,
Paraguay, Perú y Portugal





FEDERACIÓN IBEROAMERICANA
DEL OMBUDSMAN

RECOMENDACIONES

PARA LA INCORPORACIÓN
DEL ENFOQUE DE EMPRESAS
Y DERECHOS HUMANOS
EN LA GESTIÓN DEFENSORIAL
EN CONTEXTOS MINEROS

Experiencias Institucionales de las
Oficinas de Ombudsman de Bolivia,
Brasil, Chile, Colombia, Ecuador,
Paraguay, Perú y Portugal



Publicación - Recomendaciones para la incorporación del enfoque de empresas y derechos humanos en la gestión defensorial en contextos mineros, sobre la base de las experiencias institucionales de las Oficinas de Ombudsman de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Portugal.

Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

Presidenta de la Federación Iberoamericana del Ombudsman:

Iris Miriam Ruiz Class, Procuradora del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico

Vicepresidente Primero por la Región de Centroamérica:

Alfredo Castellero Hoyos, Defensor del Pueblo de Panamá

Vicepresidenta Segunda por la Región del Cono Sur:

Deborah Duprat, Procuradora Federal de los derechos del ciudadano de Brasil

Vicepresidente Tercero por la Región Andina:

David Tezanos Pinto, Defensor del Pueblo de Bolivia

Vicepresidente Cuarto por la Región Europa:

Francisco Fernández Marugán, Defensor del Pueblo de España (e.f.)

Vicepresidente Quinto por las Instituciones Regionales y Locales de Derechos Humanos:

Raúl Alberto Lamberto, Defensor del Pueblo de la Provincia de Sta. Fe (Argentina)

La elaboración del documento ha sido posible gracias a la asesoría técnica y acompañamiento de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman – PROFIO.

Coordinación General

Juliana Burgos Sánchez y Álvaro Amaya, Defensoría del Pueblo de la República de Colombia

Contribución temática

Ricardo J. Sánchez y Miryam Saade, *Comisión Económica para América Latina* y el Caribe

Desarrollo de contenido y análisis

Juliana Burgos Sánchez, Defensoría del Pueblo de la República de Colombia

Diego A. Mauricio Ocampo Acuña, consultor PROFIO-GIZ

Grupo temático sobre minería y derechos humanos de la FIO 2017

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão de Brasil	Edmundo Antonio Dias Netto Junior y Fabiola Corte Real
Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia	Nadia Alejandra Cruz Tarifa
Defensoría del Pueblo de la República de Colombia	Juliana Burgos Sánchez y Álvaro Francisco Amaya Villareal
Defensoría del Pueblo de la República de Ecuador (*)	Cristhian Bahamonde Galarza
Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay	Carlos Alberto Vera Bordaberry y Ángel Cariboni
Defensoría del Pueblo de la República de Perú	Edmundo Huerta Barrón
Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile	Daniela Ortega
Provedor de Justiça de Portugal	Miguel Feldmann

*La información respecto de la Defensoría del Pueblo de Ecuador que sostiene este documento fue preparada y aprobada por la administración anterior, a cargo del Dr. Ramiro Rivadeneira Silva. Sin embargo, no cuenta con la aprobación de la Defensora del Pueblo del Ecuador encargada, Dra. Gina Benavides Llerena.

Responsable de la contribución de la Cooperación Alemana

Michael Roesch, Asesor Principal Cooperación Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Mineros

Julia Unger, Directora PROFIO-GIZ

Cecilia Bernuy, Asesora principal PROFIO-GIZ

Nadezhda Vásquez, Asesora en derechos humanos PROFIO-GIZ

Edición y corrección de estilo

David A. Abanto Aragón

Diseño y diagramación

Neva Studio SAC

Calle Tomas Ramsey 762 - Magdalena del Mar

Fotografía de la portada

Uso bajo licencia de Shutterstock.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente. Prohibido su venta.

En la mayoría de los textos de este documento se ha procurado evitar el lenguaje sexista.

En general no se han utilizado recursos como “@” o “-a/as” para no dificultar la lectura.

© Federación Iberoamericana del Ombudsman / www.portalfio.org

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania – BMZ / www.profo.info

Primera edición, agosto 2018

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-10989.

ÍNDICE

SIGLAS	5
PRESENTACIÓN FIO Y COOPERACIÓN ALEMANA	7
A MANERA DE INTRODUCCIÓN: GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE POR CEPAL	9
PRESENTACIÓN Y ALCANCES DEL DOCUMENTO	15
Primera parte: Interpretación del mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos a la luz del derecho internacional de los derechos humanos	19
1.1. Alcances operativos y prácticos del mandato de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en el marco de operaciones mineras	19
1.2. Estudio comparado de la gestión Defensorial de Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú en el marco de operaciones mineras	23
a) Sobre el mandato general	23
b) Sobre intervención directa ante agentes privados	24
c) Sobre competencias cuasi-judiciales y administrativas	25
d) Sobre iniciativa legislativa	26
1.3. Recomendaciones en materia de interpretación y alcance de las competencias y facultades de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos	28
Segunda parte: Implementación del enfoque de empresas y derechos humanos en el marco de operaciones mineras por parte de las instituciones nacionales de derechos humanos	31
2.1. Acciones realizadas por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos frente a los posibles impactos de las empresas mineras en los derechos humanos	31
a) Participación en la elaboración Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos	32
b) Evaluación de la coherencia de las normas y políticas sobre minería con los derechos humanos	32
c) Evaluación de la eficacia del marco normativo e institucional y la incidencia en las políticas públicas en el sector minero	34
d) Supervisión de proyectos mineros en los que podrían generarse impactos negativos y violaciones de los derechos humanos	34
e) Educación, sensibilización y formación de capacidades	35
f) Cooperación entre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos	36
g) Cooperación con los órganos internacionales y regionales sobre derechos humanos	36

2.2. Atención, trámite y registro de quejas, peticiones y casos relacionados con actividades de empresas mineras	38
2.2.1 Retos en el ejercicio de recopilar y analizar los datos	40
a) Imposibilidad de determinar el número total de quejas relacionadas con actividades mineras	40
b) La identificación de las entidades estatales sobre las cuales se interpone las quejas, denuncias o casos	41
c) La incorporación de la información sobre las empresas mineras en los sistemas de registro	43
d) El registro de las características esenciales de los proyectos mineros: recursos minerales y etapas del ciclo minero	45
e) Los derechos y los riesgos involucrados de acuerdo con las diferentes etapas del ciclo minero	45
f) La perspectiva de género en el trámite de quejas relacionadas con contextos mineros	48
g) La atención de las personas pertenecientes a grupos o poblaciones expuestas a mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación	52
h) Análisis de los atributos de las quejas desde los derechos de las víctimas	56
2.2.2 Recomendaciones para mejorar el registro de quejas, peticiones y atención de casos	57
a) En cuanto a los sistemas de información	58
b) En cuanto a la cultura institucional de gestión de información	59
c) En cuanto a los valores agregados que deberían aportar los Sistemas de Información (más allá de consolidar una base de datos)	60
CONCLUSIONES	61
ANEXOS	63
Anexo 1. Análisis normativo referido a la actuación de las Defensorías de Pueblo frente a las Empresas. Existencia de facultades expresas de intervención / actuación con Empresas	65
Anexo 2. Casos Atendidos más representativos	78
Anexo 3. Legislación Ambiental Cuadro comparativo relativo al sistema de protección constitucional que los Estados otorgan a los principios y garantías de protección del derecho ambiental	82
BIBLIOGRAFÍA	89

SIGLAS

BMZ:	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
BP:	Buena práctica
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIC:	Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos
CNDH:	Comisión Nacional de Derechos Humanos
DDHH:	Derechos Humanos
DESC:	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
FIO:	Federación Iberoamericana del Ombudsman
GANHRI (Siglas en inglés):	Global Alliance for National Human Rights Institutions o Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (en español)
GIZ (Siglas en alemán):	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit o Agencia del Gobierno Federal Alemán (en español)
INDH:	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
MINSUS:	Proyecto de Cooperación Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Mineros
MPF:	Ministerio Público Federal
OCMAL:	Observatorio de Conflictos de América Latina
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONU:	Organización de Naciones Unidas
PFDC:	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão / Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano
PNA:	Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas
PROFIO:	Proyecto para el Fortalecimiento de los Miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman
RSC:	Responsabilidad Social Corporativa
SAT:	Sistema de Alertas Tempranas
VIH:	Virus de Inmunodeficiencia Humana
SIDA:	Síndrome de Inmunodeficiencia Humana

PRESENTACIÓN FIO Y COOPERACIÓN ALEMANA

Una presentación conjunta de esta publicación sobre minería y derechos humanos es necesaria. Ello debido a que este documento es el resultado de un esfuerzo de múltiples actores y constituye un reflejo de la actuación coordinada que es necesaria para impulsar un desarrollo sostenible respetuoso de los derechos humanos. Además, evidencia las fortalezas que brinda un espacio de intercambio de conocimientos donde las experiencias institucionales y buenas prácticas desarrolladas permiten la construcción de instrumentos que ayudan a proteger y promover estos derechos.

En la actualidad, la minería es un sector fundamental en el desarrollo económico de muchos de los países de Iberoamérica, tanto por su significado para las exportaciones, los ingresos y la inversión extranjera como por los impactos socioambientales generados que muchas veces afectan los derechos humanos. Ante esto, el presente trabajo busca aportar al desarrollo de recomendaciones para los actores públicos y privados en la minería basado en la sistematización de las informaciones que reciben los miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).

A la vez, FIO y la Cooperación Alemana al Desarrollo, así como los países de Iberoamérica son parte de los procesos globales e impulsan el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente y derechos humanos, tales como la Agenda 2030 y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú. La Agenda 2030 determina con sus 17 objetivos de desarrollo sostenible, particularmente con el objetivo 16, Paz, justicia e instituciones fuertes, un marco para el desarrollo sostenible. Cabe destacar más allá de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) los principios que rigen la agenda, particularmente el principio de «No dejar nadie atrás». Este principio es el vínculo directo de la agenda con los derechos humanos y con el trabajo defensorial. Para un sector de alta conflictividad como la minería es de particular importancia implementar el principio mencionado con un enfoque de género desde una perspectiva de derechos humanos. Se formulan de esta manera recomendaciones tanto para el sector público como para el sector privado basadas en las evidencias y actuaciones defensoriales como un paso importante. De esta manera el presente trabajo fortalece un enfoque multiactor (ODS 17).

Las defensorías del pueblo o instituciones de Ombudsman son garantes de la vigencia y protección de los derechos humanos de sus países y como tales juegan un papel importante en la promoción de una minería respetuosa de estos derechos y del medio ambiente. En Iberoamérica, la FIO actualmente reúne a más de 100 Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Razonadores (Razonador), Comisionados y/o Presidentes de Comisiones Nacionales o Estatales de Derechos Humanos de los países de Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela, y se ha consolidado como un espacio de cooperación e intercambio de experiencias, para la promoción y fortalecimiento del Ombudsman.

El proceso de desarrollo y elaboración del documento contó con la decidida y comprometida colaboración de la Cooperación Alemana para el Desarrollo, a través de dos Proyectos ejecutados por la Agencia del Gobierno Federal Alemán (GIZ) bajo el encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ): el Proyecto para el Fortalecimiento de los Miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (PROFIO) y el Proyecto de Cooperación Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Mineros (MINSUS).

Cabe resaltar la participación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cuya contribución en este trabajo se plasma en las reflexiones con respecto a los desafíos de la región para alcanzar una nueva gobernanza de los recursos naturales que permita, a futuro, asegurar que los beneficios de la explotación contribuyan a una sostenibilidad económica, social y ambiental de largo plazo, que promueva la disminución de las desigualdades que persisten en la región. CEPAL enmarca su apoyo con su aporte al Acuerdo de Escazú que fue adoptado el 4 de marzo de 2018.

Finalmente, es momento no solo para reconocer y agradecer los aportes de las diversas instituciones que participaron e hicieron posible la producción de los trabajos comparativos que servirán para fortalecer las actuaciones de las Oficinas de Ombudsman ante afectaciones vinculadas al sector minero, sino también para destacar el esfuerzo de las Oficinas de Ombudsman vinculadas en su trabajo por la defensa de los derechos.

Iris Miriam Ruiz Class

Presidenta de la Federación Iberoamericana de Ombudsman
Procuradora del Ciudadano de Puerto Rico.

Julia Unger

Proyecto para el Fortalecimiento de los Miembros
de la Federación Iberoamericana del Ombudsman
(PROFIO)

Michael Roesch

Cooperación Regional para la Gestión Sustentable
de los Recursos Mineros
Proyecto MINSUS-GIZ

A MANERA DE INTRODUCCIÓN: GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE POR CEPAL

La explotación de los recursos naturales ha sido fuente de crecimiento económico para muchos países de América Latina y el Caribe, aunque muchas veces también ha estado acompañada de altos costos sociales, ambientales y laborales que no han sido tratados como es debido. Durante el último auge de precios, muchos países de la región no aprovecharon a plenitud la bonanza económica para generar una perspectiva más sostenible y equilibrada del desarrollo. América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo.

Las actividades extractivas han sido fuente de conflictos por los impactos sociales y ambientales que afectan en particular (pero no solo) a las comunidades que habitan las áreas a explotar o afectadas por dichas actividades, directa o indirectamente (Saade, 2013). Con base a la información del Observatorio de Conflictos de América Latina (OCMAL), el documento referido señala como las causas de conflictos más recurrentes las que se relacionan con los impactos ambientales¹, territoriales², económicos³ o sociales⁴ de los proyectos extractivos.

Frente al acrecentamiento de los conflictos extractivos, muchos países de la región enfrentan una doble exigencia. Por un lado, tienen el reto de captar e invertir de manera eficiente y sostenible las rentas extraordinarias derivadas del ciclo de precios de los productos básicos para lograr sus metas económicas. Por el otro lado, deben prevenir y mitigar cualquier tipo de impacto social y ambiental negativo y promover que los beneficios alcancen a más. Esta situación ha hecho que el actual paradigma de la explotación de los recursos naturales en América Latina y el Caribe esté estrechamente vinculado a un contexto —social, ambiental, político y económico— complejo, el cual precisa, de manera inminente, una nueva gobernanza de los recursos extractivos que permita alcanzar un verdadero desarrollo sostenible.

La gobernanza de los recursos naturales puede ser definida como el gobierno del sistema de relaciones y conductas que articulan el funcionamiento de la industria en su entorno social, político, ambiental, económico y natural. Debe enmarcar el conjunto de mecanismos, procesos y reglas a través del cual se ejerce la autoridad sobre dicha actividad, las conductas entre las partes y la protección de la naturaleza y de los derechos básicos, y a su vez se refiera al funcionamiento de

1 El uso y la contaminación del agua por los elementos tóxicos que produce la industria minera ha sido fuente de grandes conflictos.

2 Las crecientes disputas territoriales que se han observado en la región se pueden clasificar en cinco grupos: 1) Conflictos por desplazamientos y reubicaciones sin consulta previa e informada de las comunidades afectadas establecido en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 1989 (Núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) firmado en Ginebra en 1989; 2) Conflictos por disputas de precios en la compra de territorios; 3) Conflictos por la ocupación de territorios en zonas arqueológicas o con un acervo histórico; 4) Conflictos por la ocupación por parte de las empresas minera de más territorios de los concedidos legalmente; y finalmente 5) Conflictos vinculados a las violaciones de los derechos humanos como resultado de la lucha por los territorios y la resistencia de las comunidades afectadas a ceder sus tierras por la explotación minera.

3 Este tipo de conflictos pueden ser de dos tipos: a) entre las compañías mineras y las comunidades afectadas; y b) entre niveles de gobierno, especialmente entre el gobierno central y las autoridades locales por la repartición de tributación dentro de marcos de federalismo fiscal. Una gran parte de los conflictos se explica por la inconsistencia inter-temporal en los incentivos de los Gobiernos centrales en la aprobación regulatoria de mega proyectos de inversión con alto potencial fiscal (ex ante), y los incentivos de las comunidades y gobiernos locales de oponerse (ex post materializada la inversión) y querer negociar compensaciones.

4 Estos conflictos se relacionan con la falta de cumplimiento de las políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), las cuales surgieron por la necesidad de propiciar un desarrollo de la minería de manera responsable.

las instituciones en la amplia diversidad de agentes y reglas que influyen sobre ella, con miras al presente y al futuro (Altomonte y Sánchez, 2016).

No obstante, la legitimidad primaria, referida a la que tiene el Estado en el manejo de estos recursos, una adecuada gobernanza requiere también una legitimidad secundaria —diálogos, consensos, consentimientos y coaliciones—, definida como aquella que se construye con todos los actores —Gobiernos, industria, lo(a)s trabajador(e)a(s), las comunidades directamente afectadas, la sociedad civil— involucrados en las actividades extractivas, junto con el entorno natural. Se puede decir que es en la legitimidad secundaria donde se han observado sustanciales fallas para avanzar en una eficiente y equitativa gobernanza.

La riqueza de los recursos del subsuelo es finita. Esta situación insta a los hacedores de política a planear y gestionar los ingresos provenientes del sector extractivo de una manera más eficiente y, sobre todo, con una visión estratégica de largo plazo, que al mismo tiempo prevenga y mitigue posibles impactos sociales o ambientales producto de las actividades extractivas. Precisamente la planeación y gestión estratégica de dichos ingresos, constituyen el primero de los cinco elementos⁵ que han sido remarcados en el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su trigésimo quinto período de sesiones en el año 2014 y en Altomonte y Sánchez (2016) y, a su vez fueron ratificados durante la Semana de la Gobernanza de los Recursos Naturales y de la Infraestructura que tuvo lugar en la CEPAL en noviembre de 2016.

Asimismo, uno de los mayores desafíos al cual se enfrenta muchos de los países ricos en recursos extractivos, en particular los que poseen minerales, es lograr una eficiente y balanceada apropiación de las rentas. Si bien es cierto que muchos países no cuentan con la tecnología necesaria para explotar los recursos sin generar impactos ambientales por debajo de los límites permisibles, la concesión de la explotación debe ser justa, tanto para el Estado como para las empresas. En América Latina y el Caribe, la apropiación de las rentas ha sido muy heterogénea tanto entre los países como entre los propios recursos extractivos: minerales e hidrocarburos. De acuerdo con Gómez Sabaini, Jiménez y Morán (2015), durante el auge de precios 2003-2012, la participación económica del Estado en los países ricos en hidrocarburos mostró un aumento generalizado de la recaudación fiscal en relación con la renta económica potencial en la mayoría de los países, mientras que en los países mineros, con algunas excepciones como Chile y Perú, dicha participación no aumentó en la misma magnitud. En términos generales, la participación fiscal del Estado fue creciente en términos absolutos, pero su incremento fue relativamente menor al registrado en la renta económica potencial del sector minero, lo que pone en evidencia la falta de eficiencia de los regímenes fiscales. En los países mineros —donde existe una mayor presencia de empresas privadas en la explotación de los recursos—, los Gobiernos se han enfrentado al desafío de lograr una mayor progresividad de las rentas, sin desalentar las inversiones. En algunos casos, los cambios en los marcos fiscales en la búsqueda de mayores rentas junto con la falta de reglas claras, ha sido fuente de disputas entre el Estado y algunas compañías mineras.

5 Los cinco elementos de política propuestos por la CEPAL durante la Semana de la Gobernanza de los Recursos Naturales son: 1. Construir una estrategia y política de Estado de largo plazo para asegurar que los sectores extractivos contribuyan al logro de las metas de desarrollo pleno, con sostenibilidad, diversificación productiva, cambio estructural e inclusión social; 2. Adecuar la institucionalidad y normatividad nacional y regional acorde a las estrategias y política de Estado, en un marco de mayor transparencia y control social sobre los flujos, manejo, uso e inversión de las rentas extractivas por los gobiernos y las empresas; 3. En los casos que sea necesario, adaptar los marcos fiscales de los sectores extractivos con anticipación a los próximos ciclos de precios, para mejorar la participación del Estado en la renta extractiva en condiciones de progresividad y flexibilidad. Asimismo, se debe avanzar en la implementación, adecuación e institucionalización de mecanismos de estabilización, ahorro e inversión de largo plazo de las rentas; 4. Establecer mecanismos que aseguren eficazmente una explotación sustentable de los RRNN y la protección del medio ambiente nacional; 5. Fortalecer la capacidad de las instituciones públicas para resolver y gestionar eficazmente el creciente número de conflictos sociales, ambientales y laborales, entre otros, asociados al desarrollo de los sectores extractivos.

Muchos países de la región continúan dependiendo económicamente de uno o pocos recursos no renovables, situación que no solo no ha disminuido, sino que, contrario a lo deseado, se ha agudizado y, finalmente, ha culminado en una mayor reprimarización. Frente a la actual coyuntura de menores precios de las materias primas y su persistente dependencia económica por los recursos extractivos, muchos países de la región, en particular los de América del Sur, han mostrado una desaceleración en sus exportaciones e ingresos fiscales, lo que ha impactado de modo negativo sobre el crecimiento económico. Esta situación estuvo acompañada de menores montos de inversión, tanto extranjera directa como pública, y ha complicado aún más su escenario económico.

Cabe mencionar que con el fin de reducir la volatilidad de los precios internacionales de las materias primas y su consecuente impacto sobre las exportaciones e ingresos fiscales extractivos, durante la década de 2000, algunos países de la región crearon fondos de estabilización (por ejemplo: Chile, México, Perú, Trinidad y Tabago, Venezuela y Brasil) o aplicaron políticas anticíclicas. Estas coadyuvieron a que muchos países de la región redujeran los impactos sobre sus economías durante la crisis financiera mundial de 2008 y 2009. Sin embargo, al igual que los recursos naturales no renovables, los recursos acumulados en los fondos pueden ser finitos si se observan largos períodos de bajos precios de las materias primas.

Hoy, en pleno ciclo de los precios bajos, un hecho ha cobrado interés y se vislumbra como una nueva oportunidad con grandes desafíos en materia de gobernanza para los países ricos en minerales, además se ha visto reforzado después de la firma del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático en el año 2015 (Saade, 2017, forthcoming). De acuerdo con un estudio realizado por el Banco Mundial (2015), bajo la perspectiva de un menor uso de la energía fósil, la demanda de minerales como el aluminio, el cobalto, el cobre, el acero, el estaño, el manganeso y el litio, entre otros, podría tomar cada vez más importancia dada la transición, cada vez más ineludible, hacia las energías renovables —solar, eólica y eléctrica— para generar energía con bajas o cero emisiones de carbón. Las energías eólicas y eléctricas requerirían grandes cantidades de dichos minerales y muchos de los países de la región poseen importantes reservas a nivel mundial. Por ello, debido a su función en la creación de energía y autos eléctricos, el cobre y el litio tienen un incremento en su demanda potencial a largo plazo.

Este nuevo contexto involucra la necesidad de mecanismos más sofisticados para la planeación y decisión, así como para la gestión de los recursos. Según Saade (2017, forthcoming), el panorama se caracteriza actualmente por tendencias opuestas. Por un lado, se esperaría que los precios de las materias primas fueran bajos por el ciclo económico en el cual nos encontramos. Por otro, se anticipa una mayor demanda potencial por minerales estratégicos que coadyuven a la transición de energías limpias hacia niveles de bajo carbono, lo que parece indicar un incremento de los precios de dichos minerales. Ante cambios exógenos de una demanda variable, lo cierto es que los países de la región no pueden volver a dejar pasar la oportunidad de contar con una adecuada gobernanza de los recursos naturales que incluya políticas fiscales, monetarias, cambiarias e industriales coordinadas, para estar en condiciones de sacar el mayor provecho ante circunstancias cambiantes del mercado y que los beneficios de la explotación contribuyan mejor a alcanzar el cambio estructural con igualdad que precisa la región, sin comprometer su capital natural crítico en el largo plazo.

La región requiere de una nueva y adecuada gobernanza de los recursos extractivos con una visión estratégica y política del Estado que permita cambiar el actual paradigma de la explotación de los recursos naturales por uno más sensible y compatible con la sostenibilidad económica y ambiental, el respeto y la garantía de protección social, particularmente de los sectores más vulnerables. Del mismo modo, las prioridades gubernamentales son importantes para fortalecer la cooperación y el manejo sostenible en las industrias extractivas, en particular, a través de una asignación apropiada

del presupuesto, una planeación eficiente a largo plazo y la construcción y el fortalecimiento de las instituciones.

Mientras no existan buenas prácticas en las actividades extractivas, será inevitable el acrecentamiento de conflictos extractivos en la región. Uno de los cinco elementos que forman parte de la gobernanza de los recursos naturales mencionados previamente se refiere a la capacidad de las instituciones públicas para resolver y gestionar eficazmente el creciente número de conflictos sociales, ambientales y laborales, entre otros, asociados al desarrollo de los sectores extractivos. Este elemento de política está vinculado a la Agenda 2030 y, en particular, al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas), el cual llama a fortalecer la participación inclusiva y las instituciones eficaces y transparentes. Con la implementación de los ODS, en particular el objetivo 16, se fijan los estándares a nivel global y brinda una gran oportunidad para promover la protección de los derechos humanos en cualquier tipo de actividad económica que los vulneren. Más aún, de acuerdo a Naciones Unidas (2015), se debe «hacer realidad los derechos humanos de todas las personas» lo que hace que estos derechos estén transversalmente integrados en la Agenda 2030 y en los ODS.

Nguyen (2017, forthcoming) confirma como una de las principales problemáticas relacionadas con los derechos humanos que surgen en las actividades extractivas, la deficiente institucionalidad derivada de la baja capacidad de fiscalización y regulación de las empresas de este sector. En el caso de la minería, con excepción de Chile, que tiene un sistema mixto, la explotación de los minerales es llevada a cabo por compañías privadas, lo que hace más complicada su fiscalización y regulación. La ausencia o debilidad institucional para reaccionar, prever y, sobre todo, anticipar los conflictos sociales por parte del Estado, ha generado externalidades negativas sobre la explotación de los recursos no renovables. De acuerdo con la misma autora, el papel de las defensorías del pueblo puede contribuir a visibilizar y llamar la atención del Estado sobre las problemáticas de los conflictos sociales que muchas veces surgen por las violaciones a los derechos humanos. Las defensorías cada vez más están tomando un papel más protagónico en las fases de prevención y remediación de los conflictos producto de las actividades mineras además de promover los instrumentos institucionales, los sistemas de monitoreo y los mecanismos de diálogo, elementos de buenas prácticas. Cabe apuntar que en la región todavía existe un largo camino por recorrer en la implementación de estas buenas prácticas, no obstante cabe mencionar a países como Perú que han hecho importantes avances en la prevención de los conflictos sociales. Otros países, como Colombia, todavía se encuentran en la fase de remediación de los conflictos, sin contar aún con los elementos institucionales necesarios para prevenirlos.

Por otro lado, la misma autora destaca como las INDH juegan un rol clave en la protección y la promoción de los derechos humanos de la sociedad frente al Estado. Lo anterior se confirma en la Declaración de Mérida (2015): «Las INDH se encuentran en una posición ideal para desempeñar un papel de vínculo entre las partes interesadas, y así promover que los procesos de aplicación y vigilancia sean transparentes, participativos e incluyentes». Además, cabe señalar que están integradas al Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, lo cual facilita que dichas instituciones tengan un rol activo en la implementación de los ODS.

En definitiva, el desafío del desarrollo para América Latina y el Caribe requiere de una nueva gobernanza de los recursos naturales que permita la orientación de políticas que aseguren que los beneficios de la explotación contribuyan a una sostenibilidad económica, social y ambiental de largo plazo, que promueva la disminución de las desigualdades persistentes en la región. El reto que enfrentan los países es convertir aquel capital natural no renovable en otras formas de capital perdurable (capital humano, infraestructura y diversificación de la base productiva y exportadora,

entre otros), sin atentar contra un patrimonio natural crítico que pueda sostener la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones, el ingreso nacional y el proceso de desarrollo más allá del ciclo de vida de los recursos naturales. Es así como una adecuada gobernanza está destinada a convertirse en el principal instrumento con que cuentan los países de la región para cambiar la orientación que se ha dado hasta hoy al manejo económico y fiscal de los recursos naturales y, de este modo, avanzar en el camino de la equidad, la sostenibilidad, los derechos humanos y la protección de la naturaleza.

PRESENTACIÓN Y ALCANCES DEL DOCUMENTO

Hoy no cabe duda de que ciertas actividades económicas, como los proyectos extractivos o mineros, elevan los riesgos de generar consecuencias negativas sobre los derechos humanos, especialmente, cuando las empresas encargadas de los mismos focalizan su atención en mantener la productividad, pero olvidan su deber de racionalizar el uso de los recursos naturales así como de prever y moderar los impactos sociales adversos que pueden generar. Estas tensiones suelen traducirse en conflictos y vulneraciones sociales más complejos, en los cuales, no solo tienen responsabilidad las empresas mineras, sino también el Estado, según cumpla o no con su deber de regular y supervisar el respeto por los derechos humanos por parte de las empresas.

Por ello, es un verdadero desafío de los últimos tiempos aprovechar las potencialidades económicas que generan las empresas mineras, legalmente constituidas, conciliándolas con una perspectiva de desarrollo humano que les imponga la obligación de prevenir y mitigar los efectos negativos de sus operaciones sobre los Derechos Humanos.

En este sentido los Objetivos de Desarrollo Sostenible —ODS— plantean la interdependencia entre el respeto de los derechos humanos, la erradicación de la pobreza y la desigualdad, la preservación del planeta y la creación de un crecimiento económico sostenido. Es por ello que, pese a que los Estados son los principales vinculados, pone en relieve la necesidad de involucrar en el desarrollo sostenible a otros actores clave, como lo son las empresas. Así, el objetivo 12.6 llama los Estados a «Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes» y la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la ONU reconociendo la importancia de las empresas como motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo, las exhorta a utilizar su «creatividad e innovación para resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible».

En este contexto, cada día se cuestiona más la competencia de las INDH para defender los derechos humanos en el marco de relaciones privadas, lo cual incluye a aquellas que se desarrollan en contextos de minería legalmente concesionadas.

Por lo anterior, en marzo de 2017 tuvo lugar en Santiago de Chile un Taller Regional coordinado por los proyectos PROFIO-GIZ, MINSUS-GIZ y CEPAL⁶, al cual asistieron varias INDH de América Latina con el fin de analizar, de forma conjunta y con base en sus propias experiencias nacionales, el rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo, frente a reclamos de violaciones de derechos humanos relacionadas con el sector minero.

Del enriquecedor ejercicio de intercambio de conocimientos acumulados por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Chile, Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y Paraguay, las cuales participaron en el referido taller, surgió la iniciativa colectiva de elaborar el presente documento, para compilar y describir de forma comparada las experiencias y buenas prácticas que han desarrollado estas instituciones en la materia, también los retos y limitaciones que han identificado al cumplir con su deber de proteger y promover los derechos humanos en contextos mineros. A esta iniciativa

6 Con el fin de fortalecer la adecuada gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, en cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

se sumaron las INDH de Brasil y Portugal, así como varios asesores y consultores expertos en la problemática descrita⁷.

De forma particular, uno de los mayores retos identificados por las INDH fue el registro, levantamiento y sistematización de la información sobre los casos o quejas que conocen asociados a actividades mineras, por la dificultad de relacionar actores privados como posibles responsables de impactos o vulneraciones a los derechos humanos. Si estos sistemas no reflejan los alcances reales de la actuación defensorial desplegada en un caso concreto o en todos los actores involucrados en el mismo, se genera un alto riesgo de invisibilizar las magnitudes y dimensiones reales de los problemas en cuestión y sus impactos sobre los derechos humanos de las personas. Asimismo, impide la consolidación de información confiable, veraz y actualizada con la que posteriormente se puedan formular lineamientos de política pública desde la perspectiva de empresas y derechos humanos.

De lo anterior, se hizo evidente la necesidad de contar con sistemas de recolección y gestión de información que permitan contar con información confiable, así como de otros mecanismos de prevención y gestión de conflictos sociales, como herramienta estratégica para la prevención, gestión, monitoreo y transformación de los conflictos sociales derivados de actividades mineras que conoce la entidad.

Es así que la primera parte de este documento sitúa geopolíticamente el trabajo realizado por las distintas INDH participantes junto con otros colaboradores, al describir el proceso de elaboración y los objetivos que persigue.

Del mismo modo, analiza las competencias misionales de las INDH a la luz de los estándares internacionales más importantes en la materia (mandatos), es decir los Principios de Paris y los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como las respectivas interpretaciones que cada país participante ha hecho de los mismos, desde una perspectiva comparada.

La segunda parte describe las principales actuaciones de las INDH en cumplimiento de los mandatos previamente descritos, con énfasis en la atención, trámite y registro de quejas, peticiones y/o reclamos, en el marco de operaciones mineras, al ser considerado uno de los procesos defensoriales de mayor envergadura y relevancia.

Al final de cada parte se presentan las recomendaciones elaboradas de forma conjunta por los representantes de las INDH participantes en este ejercicio con el fin de avanzar en las problemáticas descritas. Así mismo, el documento presenta la exposición de las principales conclusiones de este estudio.

Finalmente, los anexos presentan el análisis normativo referido a la actuación de las Defensorías de Pueblo frente a las Empresas, los casos atendidos más representativos y un cuadro comparativo relativo al sistema de protección constitucional que los Estados otorgan a los principios y garantías de protección del derecho ambiental.

7 En total, se realizaron 12 sesiones virtuales vía SKYPE, en las que participaban los representantes de las INDH referidas y los (asesores, consultores, coordinadores) de PROFIO y GIZ con el fin de presentar avances en el cronograma de trabajo, acordar compromisos y pasos a seguir y discutir los temas previamente estipulados.

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão de Brasil

Defensoría del Pueblo de la República de Perú

Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile

Defensoría del Pueblo de la República de Colombia

Provedor de Justiça de Portugal

Defensoría del Pueblo de la República de Ecuador

Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay

Primera parte: Interpretación del mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos a la luz del derecho internacional de los derechos humanos

I.1. Alcances operativos y prácticos del mandato de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en el marco de operaciones mineras

Los Principios de París constituyen el principal marco internacional que orienta las facultades de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos —INDH, de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos por los Estados parte⁸.

Estos instrumentos establecen la naturaleza y composición de las INDH como órganos públicos encargados de la promoción y la protección de los derechos humanos a nivel nacional⁹. En este sentido, Naciones Unidas ha sostenido que:

Los derechos humanos son una preocupación básica de las Naciones Unidas y las INDH son mecanismos fundamentales para hacer realidad esos derechos. Las Naciones Unidas han incrementado sus actividades orientadas al establecimiento y el fortalecimiento de esas instituciones en consonancia con los Principios de París como un elemento importante para velar por los derechos humanos a nivel nacional¹⁰.

En materia de promoción de derechos, el propósito de la Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993 fue precisamente que las INDH sirvieran como herramienta estratégica para «la creación de una cultura nacional de derechos humanos en la que puedan florecer la tolerancia, la igualdad y el respeto mutuo»¹¹. Por su parte, el deber general de protección de los derechos humanos de las INDH ha sido entendido como «la prestación de ayuda para detectar e investigar abusos de los derechos humanos, llevar ante la justicia a quienes cometan violaciones de esos derechos y proporcionar recursos y reparación a las víctimas»¹².

De acuerdo con lo anterior, los Principios de París pueden interpretarse como un tipo de cláusula general de competencia que faculta a las INDH para conocer, visibilizar e incluso intervenir en «toda situación de violación de los derechos humanos»¹³, sin discriminar la calidad o condición del presunto responsable o de la presunta víctima involucrada en el caso. Es decir, en el sentido más amplio posible. En efecto, en cuanto al alcance del mandato Naciones Unidas ha reiterado lo siguiente:

8 Plan de Acción de la Conferencia de Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena, Austria, en 1993. Estos principios fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su Resolución 48/134, el 20 de diciembre de 1993 e integran, dentro de sus anexos, los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

9 Así mismo, la elección de sus miembros debe darse por parte del órgano de representación popular del Estado en cuestión (Congreso) y como resultado de un procedimiento equitativo y transparente que garantice la independencia y autonomía operativa y financiera de la institución, frente a otros órganos del Estado. Adicionalmente, los Principios de París también establecen que las INDH deberán atender y evaluar quejas y peticiones individuales de manera equitativa, transparente, eficiente, expedita y uniforme.

10 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Op.Cit.* 2010. Página 12

11 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Op.Cit.* 2010. página 24

12 *Ibídem.*

13 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Instituciones nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades.* Nueva York y Ginebra, 2010. Página 2 Disponible en línea en el siguiente enlace: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4RevI-NHRI_sp.pdf

los agentes no estatales también tienen responsabilidades en relación con los derechos humanos, y las obligaciones internacionales que incumben a los Estados se extienden a exigir también que los agentes no estatales respeten los derechos humanos. Los Principios de París son coherentes con una aplicación más amplia del mandato de las INDH tanto al sector privado como al sector público¹⁴.

Hoy no cabe duda que los impactos, vulneraciones y/o abusos en contra de estos derechos pueden ser cometidos tanto por agentes del Estado como por particulares. En consecuencia, el deber de protección se ha interpretado también con un amplio alcance, incluyendo la atribución que podrían tener las INDH para:

Vincular los derechos humanos con las iniciativas de desarrollo mediante enfoques basados en los derechos humanos y, especialmente, a través de los derechos económicos, sociales y culturales (...) desempeñando cada vez con mayor frecuencia una nueva función en lo que se refiere al trabajo y la supervisión de las empresas, en reconocimiento del papel de gran interés e importancia que el sector privado desempeña en los contextos nacional, regional y multinacional¹⁵.

Sin embargo, estos Principios también orientan lo relativo a la composición y ámbito de competencia debe estar enunciado en un texto constitucional o legislativo claro y preciso. Es decir, que los Estados deben promover y formular los instrumentos legales y reglamentarios necesarios para armonizar el mandato «con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva»¹⁶. En consecuencia, el alcance del mandato, a nivel nacional, puede ser interpretado por cada Estado de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

En este sentido, los principales instrumentos internacionales de derechos humanos no imponen en sí mismos obligaciones directas a los particulares, pero reconocen los poderes de prevención, regulación, fiscalización y control estatal frente a las empresas, pues reconocen la responsabilidad estatal frente a los actos de cualquier actor no estatal (lo que incluye a las empresas)¹⁷. De esta manera, los instrumentos internacionales exigen a los Estados prevenir y reaccionar frente a las violaciones de los derechos humanos cometidas por las empresas. Ello involucra, necesariamente, a las INDH.

Aunado a lo anterior, en el marco de la Décima Conferencia Bienal del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos¹⁸, realizada entre el 8 y el 10 de octubre de 2010, se abordó el tema Empresas y derechos humanos, el papel de las INDH. De dichas discusiones resultó la decisión de los países participantes de adoptar la Declaración de Edimburgo cuyo considerando 16 lista las principales actividades necesarias para promover los derechos humanos frente a las empresas, de acuerdo a los Principios Rectores establecen:

14 Ibídem

15 Ibídem

16 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Instituciones nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*. Nueva York y Ginebra, 2010. Página 2 Disponible en línea en el siguiente enlace: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf

17 Sobre el particular ver, entre otras, Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Comisión de Derecho Internacional 53° sesión, 2001. Documento de la ONU A/56/10. Texto introducido en el anexo de la Resolución 56/83 de 28 de enero de 2002, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el mismo sentido, Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrafos 224-225; Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párrafo 119.

18 Antiguo CIC, hoy Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos más conocida por sus siglas en inglés como GANHRI

- la supervisión del cumplimiento de los derechos humanos por parte de actores estatales y no estatales, incluidas las empresas,
- -el asesoramiento a todos los actores pertinentes sobre el modo de prevenir y remediar esos abusos,
- la provisión y/o facilitación de acceso a obtener reparación judicial y/o no judicial, por ejemplo, mediante apoyo a las víctimas, tramitación de quejas y/o actividades de mediación y conciliación,
- la realización de investigaciones y de actividades de educación, promoción y concientización
- la integración de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y las empresas al interactuar con los órganos internacionales de derechos humanos, como los órganos creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales, el Consejo de Derechos Humanos y el Examen Periódico Universal, así como los mecanismos regionales de derechos humanos¹⁹.

Adicionalmente, en mayo de 2011 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó de manera unánime los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, los cuales consideran el lugar privilegiado de las INDH en la protección de los derechos humanos en contextos de actividades empresariales. En efecto, los comentarios de los Principios Rectores describen algunas de las acciones a cargo de las INDH que contribuyen con cada uno de sus tres pilares. En relación con el Pilar I de los Principios Rectores, sobre la obligación del Estado de proteger los derechos humanos frente a los impactos de las actividades empresariales, las INDH permiten «determinar si las leyes pertinentes se ajustan a sus obligaciones de derechos humanos y se aplican eficazmente, y asesorando sobre derechos humanos también a empresas y otros agentes no estatales»²⁰.

En relación al Pilar II de los Principios Rectores, referido a la responsabilidad de las empresas en el respeto de los derechos humanos y la necesidad de implementar un proceso de debida diligencia para cumplir con dicha obligación, las INDH pueden llevar a cabo actividades de promoción y advertir a las empresas sobre los riesgos de provocar o contribuir a provocar violaciones de los derechos humanos. Por último, frente al Pilar III de los Principios Rectores, sobre la necesidad del acceso a mecanismos de reparación por parte de las víctimas y la responsabilidad compartida de los Estados y las empresas para su satisfacción, las INDH facilitan el acceso a la justicia cuando se presentan violaciones de los derechos humanos por las actividades empresariales, a través de los mecanismos disponibles (sean judiciales y/o extrajudiciales, tanto estatales como no estatales).

Sin embargo, una política pública en el tema de derechos humanos y empresas no está limitada a implementación de los Principios Rectores. La política debe representar un compromiso de efectivo avance en los parámetros de protección de derechos de personas afectadas por actividades empresariales. Es decir que, dada la debilidad de los Principios Rectores por su naturaleza de preceptos voluntarios, estos no deben asumir el rol de punto de llegada, pero de partida para la mayor protección de los derechos humanos. Los Estados deben considerar la necesidad de implementar legislaciones vinculantes o mejorar las existentes y las INDH son elementos centrales en esos procesos. Además, también es rol de estas instituciones impulsar a los respectivos Estados para la construcción de normas internacionales vigentes en términos de promoción y protección de derechos humanos por parte de empresas, sobre todo para complementar normas o políticas nacionales deficientes y confrontar el manejo que las empresas han hecho de esas lagunas o vacíos legales, con el fin de ampliar sus ganancias en detrimento de los derechos humanos.

19 Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos (CIC). *Declaración de Edimburgo*. Página 3. Disponible en línea en el siguiente enlace http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/NHRI/Edinburgh_Declaration_sp.pdf

20 Naciones Unidas. Principio Rector 3. Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, p. 11. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

Todas estas consideraciones permiten concluir que el mandato de las INDH se debe interpretar de forma progresista y con un enfoque finalista, dirigido a la protección de las potenciales víctimas y prevención de eventuales vulneraciones a los derechos humanos y/o impactos, incluso en relaciones donde se involucre el sector privado o empresarial. En este sentido, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha señalado que:

Tras el establecimiento de la institución del Ombudsman con funciones de control sobre la administración pública se suscitó un debate sobre la pertinencia y necesidad de ampliar sus funciones para la vigilancia de los particulares. Pasado el tiempo esta idea se hizo efectiva y, como puede constatarse en las fuentes cuya sistematización está contenida en los anexos de este trabajo de investigación, en nuestros días la independencia y autonomía del Ombudsman también se manifiesta en el control que puede ejercer frente a los poderes privados cuando quiera que ellos, con sus opiniones, acciones u omisiones, invadan espacios públicos, nieguen derechos, afecten el orden público y la seguridad humana y, en general, atenten contra los intereses generales. Esta decisión de ampliar las funciones del Ombudsman se explica, entre otras razones, porque bajo el nuevo orden mundial los grandes capitales privados han venido adquiriendo una influencia creciente y decisiva sobre la vida de los ciudadanos y, al mismo tiempo, porque los poderes del Estado para controlarlos han venido declinando²¹.

Al respecto, las INDH identificaron su doble rol frente a las actividades de las empresas. Por un lado, recomiendan y exhortan a los órganos estatales competentes para que cumplan sus funciones; pero al formar parte del Estado, ejercen aquellas competencias establecidas en su mandato con miras a implementar el Derecho internacional de los derechos humanos: visibilizar, alertar, advertir y/o prevenir cualquier tipo de vulneración posible a estos, con independencia del presunto autor que las ocasione.

Por otro lado, luego de aprobados los Principios Rectores, la Asamblea de la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano realizó un Seminario Regional sobre Empresas y Derechos Humanos en la ciudad de Antigua, Guatemala, los días 9 y 10 de noviembre de 2011. Como resultado, los participantes adoptaron la Declaración y Plan de Acción de Antigua, donde identificaron los retos y las estrategias necesarias para abordar este tema. En particular, algunas INDH detectaron que carecen de un mandato expreso, pero la interpretación de su alcance conforme al Derecho internacional de los derechos humanos justifica la actuación en esta materia.

No obstante, en la práctica, esta interpretación del mandato, traducida en una norma nacional, suele ser el marco vinculante a la hora de determinar las competencias y facultades de cada INDH. Por ello, Naciones Unidas también ha sido incisiva al recomendar que:

las INDH más eficaces cuentan generalmente con un mandato amplio y no restrictivo que abarca los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Sus programas deben centrarse en las cuestiones que revisten mayor interés para el país y que la población, y también la sociedad civil, el gobierno y las entidades públicas, consideren más importantes²².

En base a estas consideraciones se describe a continuación cómo ha sido interpretado el mandato por las INDH participantes, y su traducción práctica en las competencias misionales de estas instituciones para incidir o intervenir en la promoción y protección de los derechos humanos en el marco de actividades empresariales-mineras.

21 Defensoría del Pueblo de Colombia. *El Ombudsman. Una reflexión sobre lo público y el papel del Defensor del Pueblo en la protección de la democracia y del interés general en el entorno complejo y dinámico*. Página 107 Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/EL%20OMBUDSMAN.pdf>

22 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Op.Cit.*, 2010, página 176.

1.2. Estudio comparado de la gestión Defensorial de Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú en el marco de operaciones mineras

En desarrollo de las inquietudes que surgieron en el taller sobre cómo ha sido interpretado el mandato por las INDH participantes y los alcances que cada una le ha dado para intervenir o no en escenarios de riesgo que involucran directamente actores privados, cada representante de las INDH diligenció una ficha que describía sucintamente las facultades, límites y competencias de cada institución en escenarios minero-legales.

La información recolectada en dichas fichas fue compilada en un cuadro comparativo que se anexa a este trabajo (Ver Anexo I), cuyo análisis permitió condensar las siguientes observaciones:

a) Sobre el mandato general

Las INDH de los países involucrados en este estudio (con excepción de la institución de Chile que fue creada directamente por ley nacional) han sido creadas por mandato constitucional, con los objetivos principales, de tutelar, defender, divulgar, proteger los Derechos Humanos y/o prevenir sus violaciones. De forma similar, todas las INDH de los países participantes, tienen la facultad expresa de recibir y gestionar quejas sobre empresas privadas con los siguientes matices:

- En **Brasil**, la INDH puede instaurar la investigación civil y promover la acción civil pública para la protección del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales no disponibles²³. En los términos de la Ley Complementaria n° 75/1993, estos procesos tienen en vista proteger los derechos constitucionales, el patrimonio público y social, los derechos al medio ambiente, sobre los bienes y derechos de valor artístico, estético, turístico y paisajístico; así como también los derechos individuales indisponibles, difusos y colectivos, relativos a las comunidades indígenas, a la familia, a los niños y adolescentes, a los mayores, a las minorías étnicas y al consumidor; y también otros derechos individuales indisponibles, homogéneos, sociales, difusos y colectivos²⁴. En el mismo sentido, el Ministerio Público puede realizar llamados de atención para que se ajuste la conducta a las exigencias legales, con entidades públicas o privadas, incluso empresas²⁵. Para que sean respetados los derechos que le cabe defender, pueden también ser expedidas recomendaciones²⁶. Una otra posibilidad de actuación para el alcance de esa finalidad es la de visitar comunidades, realizando actividades de interlocución con personas cuyos derechos hayan sido violados²⁷.
- En **Colombia**, la INDH puede recibir y tramitar quejas, peticiones, solicitud de asesorías o mediaciones entre empresas y comunidades, en relación a cualquier derecho humano (civiles, políticos, DESC, colectivos, ambiente)²⁸.
- En **Chile**, la INDH está facultada para recibir todos los testimonios y obtener toda la información y documentos necesarios para el examinar las situaciones y alertar eventuales violaciones a Derechos Humanos²⁹.

23 Constitución de la República Federativa de Brasil. Artículo 127.

24 Artículo 6°, inciso VII, Ley Complementaria N° 75, de 20 de mayo de 1993.

25 Artículo 5°, § 6°, de la Ley N° 7347/1985 de Brasil

26 Artículo 6°, inciso XX, Ley Complementaria n° 75, de 20 de mayo de 1993.

27 Artículo 5°, § 6°, de la Ley N° 7347/1985 de Brasil

28 Constitución Política de Colombia. Artículos 93 y 282. Ley 24 de 1992. Artículo 9 y sus Decretos reglamentarios.

29 Ley 20.405. Artículos 1, 3 y 4.

- En **Ecuador**, la INDH da a conocer quejas sobre casos concretos de posibles violaciones de derechos humanos en los que intervienen empresas extractivistas, como las empresas mineras, por medio de su Dirección General Tutelar³⁰.
- En **Perú**, la Defensoría del Pueblo puede recepcionar y tramitar, de forma general, cualquier tipo de quejas si la empresa presta un servicio público. Si por el contrario, no presta ningún servicio público, puede receptar la queja e instar a las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de supervisión y fiscalización. Además, está facultada para intervenir ante las instituciones de la administración de justicia, sin que su accionar interfiera con el ejercicio de la potestad jurisdiccional³¹.
- En **Bolivia**, la Defensoría del Pueblo tiene la facultad legal de brindar orientación y asesoría ciudadana, así como tramitar las quejas y/o peticiones que presenta la ciudadanía por presuntas vulneraciones a derechos humanos por parte de empresas que prestan servicio público. En el caso de otro tipo de empresas, como las privadas, la Defensoría remite a la autoridad competente. Sin embargo, cuando se relacionan con vulneraciones a los derechos colectivos, indígenas o del ambiente, pueden tramitarla y en su caso dirigir recomendaciones a las autoridades competentes correspondientes³².
- En **Paraguay** el Numeral 1) del Art. 10 de la Ley Orgánica, establece el deber de recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes, aun cuando hayan sido cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales. El adverbio «aún», utilizado con la acepción de enfatizar puede ser reemplazado por «incluso». De esta manera se entiende que incluye tanto a personas particulares como aquellas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

b) Sobre intervención directa ante agentes privados

No obstante lo anterior, solamente las INDH de **Brasil, Bolivia, Colombia y Ecuador**, cuentan con facultades expresamente consagradas en una Ley/Constitución nacional, para solicitar información, certificados, exámenes y documentos a entidades del sector privado. En Colombia, esta facultad incluye la atribución para solicitar información contable específica, listados y cuentas de nómina entre otros. En el caso de Ecuador, el Defensor del Pueblo puede incluso acceder a información reservada. En el de Bolivia, esta competencia solamente aplica a empresas que prestan servicios públicos³³.

En tanto que en **Paraguay** la Ley Orgánica no consagra explícitamente la facultad de requerir información a las empresas, como lo hace en el Numeral 2) del Art. 10, respecto a las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo los órganos judiciales, Ministerio Público, policiales y los de seguridad en general. No obstante, el Art. 279 de la Constitución Nacional, faculta a la Defensoría para acceder a sitios donde se denuncie la comisión de hechos que atenten contra derechos humanos. Esta facultad se reafirma en el Numeral 2) del Art. 10 de la Ley Orgánica. Así mismo, menciona que si fuere necesario, se recabará del Juez competente la orden de allanamiento y registro de domicilio correspondiente, pudiendo utilizar el auxilio de la fuerza pública.

30 Constitución de la República del Ecuador (2008). Artículo 215. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Art. 13.

31 Constitución Política del Perú. Artículo 162. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo- Ley N° 26520- Artículo 1.

32 Constitución Política del Estado de Ecuador: Artículo 218. Ley N° 870 Ley del Defensor del Pueblo. Artículos 1, 2, 3, 5 y 23.

33 La Ley orgánica de Paraguay, por ejemplo, expresa explícitamente la facultad de requerir información a las empresas, como lo hace en el Numeral 2) del Artículo 10, respecto a las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo los órganos judiciales, Ministerio Público, policiales y los de seguridad en general. En el mismo sentido lo establece la Constitución de la República Federativa de Brasil y la Ley Complementaria Federal N° 75/1993, en su artículo 8, inciso II.

c) Sobre competencias cuasi-judiciales y administrativas

En materia cuasi-judicial y administrativa, las **Defensorías del Pueblo de Colombia, Brasil y Perú** han reconocido expresamente facultades a sus instituciones para actuar en el marco de operaciones empresariales. En este sentido, la Defensoría del Pueblo de Colombia puede mediar, coadyuvar tutelas, acciones populares o demandas e insistir en la revisión de un caso específico ante la Corte Constitucional que involucre al sector privado. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Perú puede interponer tanto la acción de *hábeas corpus* como la acción de amparo así como iniciar o participar en cualquier procedimiento administrativo en representación de una persona o grupo de personas, para la defensa de sus derechos fundamentales

Por su parte, el **Ministerio Público de Brasil** puede, en los términos del artículo 129, inciso VI, de la Constitución de la República, requisar informaciones y documentos para instruir los procedimientos de su competencia. El artículo 8º, § 1º, de la Ley Federal n.º 7.347, de 24 de julio de 1985, también otorga la facultad de requisar certificados, informes, exámenes y pericias, incluso a empresas privadas. Esta facultad de requisar informes y documentos también está prevista en el artículo 8º de la Ley Complementaria Federal n.º 75/1993.

El resto de INDH (Bolivia, Chile, Paraguay y Ecuador) carece de facultades expresas para intervenir directamente frente a actores privados, pero ha interpretado de forma extensiva sus competencias para habilitar su intervención en contextos empresariales, a partir de lo dispuesto en una norma -sombra genérica de cierre o jerárquicamente superior, como un tratado.

De lo anterior se tiene que:

- La **INDH de Chile**, interpreta las facultades administrativas genéricas consagradas en el artículo 1 de la Ley 20.405, según el cual, todo órgano del Estado puede intervenir y adelantar acciones legales ante los tribunales de justicia, respecto a las materias específicas contempladas en la ley para querellarse que no tienen el carácter de taxativas. Por ello, está facultada para interponer Recursos de Protección y Amparo.
- La **Defensoría del Pueblo de Ecuador** puede, en el marco de sus investigaciones defensoriales, emitir resoluciones en las que se exhorta tanto a las empresas como a los organismos de control a adoptar las medidas necesarias para evitar, detener y reparar la vulneración. Además, patrocinar recursos de protección. Lo anterior, derivado de la Constitución Política, del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- La **Defensoría del Pueblo de Bolivia** está facultada para emitir recordatorios, recomendaciones, sugerencias y solicitar medidas correctivas a la autoridad competente ante la constatación vulneraciones de derechos humanos a fin de que esta instancia asuma sus funciones; de igual forma, previo a la emisión de las determinaciones defensoriales señaladas puede instar a las instancias correspondientes se asuman acciones ante la amenaza de vulneración de derechos. Asimismo, la Norma Constitucional otorga facultades a la Defensoría del Pueblo para la interposición de acciones de defensa, como ser amparo constitucional, libertad, popular y de cumplimiento contra empresas privadas que prestan servicios públicos.
- Finalmente, la **Defensoría del Pueblo de Paraguay** tiene competencia para interponer acción de *hábeas corpus* y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste a los particulares sobre la materia³⁴. De forma similar, cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al

34 Competencias Legales. Numeral 7) del artículo 10 de la Ley Orgánica.

funcionamiento de la administración de justicia, podrá dirigirlas a la Corte Suprema de Justicia, al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados o al Ministerio Público, según sea la naturaleza de la reclamación, para que estos organismos tomen intervención de acuerdo al ámbito de competencia respectiva.

Adicionalmente, esta Defensoría, en cumplimiento del deber de «promover las acciones tendientes a la protección de los intereses difusos»³⁵, cuenta con la facultad de divulgar el conocimiento y la práctica de los derechos humanos y sus mecanismos de protección. De esta manera, ha interpretado que cuenta con la facultad de intervenir para difundir los derechos que puedan afectar a personas que trabajan en determinados rubros a través de capacitaciones o mediante materiales informativos, así como la elaboración de recomendaciones técnicas en defensa de derechos vulnerados.

d) Sobre iniciativa legislativa

Por último, en cuanto a la iniciativa legislativa y la facultad de incidir en la política pública vigente y los marcos de regulación, las **INDH de Colombia, Chile y Ecuador**, están facultadas para proponer y promover proyectos de ley y de reformas normativas, con el fin de armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La **Defensoría del Pueblo de Paraguay**, por su parte, no tiene facultad expresa para proponer nuevos proyectos de ley pero sí para recomendar la modificación de normas o procedimientos implementados en los órganos del Estado o de las conductas de sus funcionario(a)s cuando estas violen los derechos de las personas.

En este sentido, el **Ministerio Público de Brasil** puede realizar términos de ajuste de conducta, que sean resultado de negociación con entidades públicas o privadas, incluso con empresas³⁶.

De lo anterior, puede concluirse que el mandato se configure como la piedra angular que perfila y limita las actividades de cada INDH. En este sentido, la adopción de normas de amplio alcance como los Principios de París y los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, se convierten en elementos importantes a la hora de garantizar la efectiva incidencia de las INDH en contextos empresariales y concretamente mineros.

No obstante, el alcance del mandato no es interpretado de forma homogénea en todos los Estados, por el contrario, suele supeditarse a los términos en que la norma nacional incorpora los Principios de París o demás principios internacionales, bien sea la constitución política o la ley. En este sentido, se identificaron tres posibles interpretaciones del mandato, a la hora de condensar las competencias de las INDH frente a las empresas mineras:

- Que la norma nacional, de forma expresa, adopte el sentido más amplio de los Principios de París y faculte a la INDH para intervenir ante agentes privados, concretamente empresa.
- Que la norma nacional no adopte el sentido más amplio de forma expresa, pero sí por medio de una cláusula general de cierre o competencia como las siguientes «para todo lo demás que requiera la correcta función» o «para todas las necesarias que requieran la protección de la constitución y los tratados internacionales vigentes en materia de derechos humanos»; permite a las INDH interpretar, dentro de sus competencias, facultades para actuar ante agentes privados, y por ende empresas, cobijadas por el deber general de protección de los derechos humanos, propio del Estado a la luz de los estándares internacionales en la materia (caso chileno).

35 El Numeral 9) del artículo 10 de la Ley Orgánica.

36 Artículo 5, § 6, de Ley N° 7347/1985 de Brasil.

- Que la norma de incorporación no integre el sentido amplio y la interpretación de la INDH, desde una perspectiva literal y restrictiva, se limite a las facultades expresas y taxativamente otorgadas por la Constitución y la Ley (casos de Perú y Ecuador). En esta circunstancia, la INDH no cuenta con potestad para intervenir o supervisar empresas mineras y gran parte de su gestión se traduce en visibilizar los hechos y en requerir a las autoridades competentes.

Frente a la interesante experiencia de la **INDH de Chile**, que ha interpretado de forma extensiva los principios y, por ello, pese a no tener competencia expresa —en cuanto a la existencia de un mandato nacional concreto—, interviene cuando identifica riesgos en contextos empresariales que pueden poner en peligro los derechos humanos. La misma institución ha reconocido que su intervención puede verse limitada por las siguientes condiciones:

- Carece de competencias para acceder a certificaciones científicas.
- Carece de facultades adecuadas para hacer fiscalizaciones in situ y exigir entrega de información, lo cual le permite intervenir en los casos donde las vulneraciones o potenciales vulneraciones e impactos son más evidentes, pero deja por fuera un espectro muy amplio de vulneraciones o impactos latentes o nacientes que podrían contenerse si se actúa con mayor antelación.
- Desconocimiento, por parte de los(as) funcionario(as) del INDH, sobre formas de organización empresarial, funciones de los órganos estatales de fiscalización, relacionamiento con empresas y regulación medio ambiental, que les permitiría para intervenir con mayor efectividad.

Finalmente, un riesgo adicional en estos casos, identificado en el marco del ejercicio de análisis aquí realizado, es la fragilidad y poca sostenibilidad de la interpretación amplia en el tiempo, pues ella depende del funcionario(a) director(a) de la INDH de turno y las condiciones políticas que faciliten dichas interpretaciones en el marco de un contexto nacional determinado.

De lo anterior, puede concluirse que la ausencia de facultades legales o constitucionales inequívocas y expresas que permitan a las INDH conocer e intervenir en tan diversos asuntos como la realidad del país lo amerite, como sucede con la Defensoría del Pueblo de Perú, por ejemplo, puede convertirse en una dificultad estructural imposibilitando la interpretación amplia de los Principios de París y, en consecuencia, la actuación defensorial. Ello, en tanto la competencia de un mandato expreso para actuar frente a agentes privados, la gestión defensorial se limita a recibir la queja y a instar a las autoridades administrativas competentes para el ejercicio de sus potestades de supervisión, fiscalización y sanción.

Esta situación restringe gran parte del campo de acción defensorial, sin embargo la remisión de casos a la autoridad competente puede ser efectiva si la comunicación e interlocución entre ambas entidades es fluida y basada en la confianza, porque en estos casos la INDH se encuentra en una posición de informante privilegiado al que las demás entidades le responden con prontitud.

Por ello, asegura mayor independencia de la INDH y posibilidad de actuación oportuna, que sus atribuciones sean dadas por una norma de orden nacional, de forma clara y expresa. No obstante, los países donde el mandato es amplio y robusto, como en Colombia, se presentan retos diferentes, pues pese a que la norma es generosa con la actuación defensorial, la perspectiva de empresa y derechos humanos sigue siendo limitada tanto interna como externamente (por parte de presuntas víctimas, empresas y otras entidades estatales).

Lo anterior, impone retos al abordar estas problemáticas para visibilizar los hechos e impactos con perspectiva adecuada. Esto ha sucedido de forma similar en la Defensoría del Pueblo de Ecuador, la cual ha reconocido que, a pesar de su mandato, persiste en el imaginario de muchos funcionarios(as)

públicos(as) la idea de que los únicos responsables por las vulneraciones o impactos sobre los derechos humanos son los agentes del Estado.

Adicionalmente, en algunos casos donde las empresas desconocen las competencias de la Defensoría del Pueblo de Ecuador sobre la materia, y por ello, cuando son requeridas indican que solo responderán ante los «organismos de control pertinentes».

1.3. Recomendaciones en materia de interpretación y alcance de las competencias y facultades de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

En virtud del estudio comparado realizado previamente y con el fin de brindar a las INDH lineamientos prácticos para facilitar su intervención ante actores privados, las instituciones participantes en este ejercicio formularon las siguientes recomendaciones:

- Visibilizar y actuar respecto de actores privados (empresas) por presuntas vulneraciones y/o impactos a los derechos humanos en el marco de las actividades mineras es mucho más fácil para las Defensorías del Pueblo o INDH si la Carta Política o una ley o decreto nacional, de forma expresa, les otorga esta competencia.
- En los casos de países en que esta facultad no es expresa, la Defensoría podría actuar si existe un artículo superior que incorpore las disposiciones que, en materia de empresas y derechos humanos, han establecido los principales instrumentos internacionales vigentes (facultad implícita, como en el caso chileno)³⁷.
- De no existir competencias expresas, es posible interpretar el mandato desde una perspectiva amplia, de modo tal que posibilite la intervención directa de las INDH ante empresas privadas, en virtud de su rol principal de proteger y promover los derechos humanos de todas las personas independientemente de la calidad o perfil del presunto responsable o responsable de dicha vulneración.

No obstante, cuando no existe un mandato expreso, lo más efectivo sería gestionar la formulación de un proyecto de ley o decreto con alcance nacional que regule las acciones y facultades a implementar, desde la Defensoría, en escenarios de riesgo para los derechos humanos derivados de las llamadas «actividades empresariales o de proyectos de desarrollo», como lo es el sector minero.

Aunado a lo anterior, es deseable incorporar en las políticas y prácticas de las INDH guías y demás lineamientos existentes sobre estándares internacionales en materia de empresas y derechos humanos, desarrollados por órganos o instancias internacionales autorizadas en la materia. Esto facilitará la operatividad de las competencias e intervenciones para exigir y promover el respeto de los derechos humanos en el sector privado. En particular, los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas de Naciones Unidas (2011 / Resolución 17/4), dada su legitimidad política (toda vez que fueron acogidos unánimemente por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas) y el amplio espectro de aplicación que abarcan, ya que son aplicables a cualquier empresa, sin consideración de su tamaño, sector económico o lugar de operación³⁸.

37 Lo anterior, dada la misión natural de las INDH, en virtud de lo establecido en los Principios de París y como expresión del deber general de los estados de proteger y garantizar los derechos humanos consagrada en los principales instrumentos normativos internacionales en la materia. La apuesta normativa, en este sentido, sería que el estado armonice los principios con sus normas internas por medio de jurisprudencia, leyes o decretos.

38 Así mismo, los lineamientos que han sido desarrollados por órganos internacionales de derechos humanos en la materia, como la Observación General 24 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, la cual se centra en las obligaciones del Estado bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de actividades empresariales. También los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales o los Principios de Ecuador.

Las INDH pueden acompañar y vigilar la implementación de planes nacionales de Derechos Humanos que incorporen contextos de actividades empresariales³⁹, y verificar que su puesta en marcha contribuya en la protección efectiva de los derechos humanos en dichos contextos. De lo contrario, pueden promover su promulgación y formulación al movilizar a los diferentes sectores de interés hacia este objetivo⁴⁰.

También se debe empoderar a todos los servidores públicos de las INDH en el estándar de Empresa y DDHH a través de la socialización, entrenamiento y capacitación. Esto cobra especial relevancia a la hora de capturar y registrar los casos y la información, pues de ello dependerá que se describan los contextos desde la perspectiva especializada requerida.

Así se conseguirá que las entidades intervengan y tramiten casos con el conocimiento de que el sector privado también puede impactar o vulnerar los derechos humanos.

Las INDH deberían tener mayor presencia territorial en aquellos lugares donde existan actividades empresariales que puedan afectar los derechos humanos de las personas o los derechos colectivos de las comunidades. Así como desarrollar o, en su caso, fortalecer alertas tempranas de conflicto sociales a modo de mecanismo de prevención eficaz.

Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de Colombia cuenta con un Sistema de Alertas Tempranas —SAT— y tiene presencia permanente en el territorio por medio de los Defensores Comunitarios, que fortalecen la perspectiva de empresas y derechos humanos, con el fin de aumentar la capacidad preventiva de la gestión defensorial a través de la presencia en el terreno sumando al sistemas de alertas, que incorporen esta perspectiva y adviertan sobre eventuales riesgos para los derechos humanos, en contextos de operación minera.

En Colombia también existen boletines en los que se visibilizan conflictividades sociales en diversos contextos. Dichos documentos han identificado como uno de los principales escenarios de riesgo para la emergencia de protestas sociales a los proyectos de minería legal. En este sentido, se podría fortalecer una línea preventiva dentro de estos boletines, con el enfoque de empresas y derechos humanos.

39 A la fecha en Colombia (2015), Chile (2017) y España (2017) se ha adoptado el Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, y en otros miembros de la FIO se adelanta la discusión al respecto (ej. Argentina, Guatemala, México, Nicaragua y Portugal).

40 Por ejemplo en Colombia, una herramienta de política pública de vital importancia es el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas (PNA), que responden a la responsabilidad estatal de diseminar e implementar a nivel doméstico los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas, pues condensa el compromiso político de varios sectores, tanto públicos como privados, con el respeto de los derechos humanos por medio de acciones concretas, precisas y medibles. Así mismo, incide en la generación progresiva de una «cultura empresarial» con perspectiva de derechos humanos, teniendo como referencia el marco político de los Principios Rectores y su materialización, a través del proceso de debida diligencia.

Segunda parte: Implementación del enfoque de empresas y derechos humanos en el marco de operaciones mineras por parte de las instituciones nacionales de derechos humanos

El presente capítulo describe las diferentes acciones desarrolladas por las INDH de Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Portugal relacionadas con el enfoque de empresas y derechos humanos en el marco de operaciones mineras y los avances obtenidos de tales experiencias, según sus propios contextos. Asimismo, analiza comparativamente el procedimiento de trámite de quejas y registro de cada institución, a la luz de los estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos. Finalmente, se exponen los principales hallazgos y recomendaciones.

Para la elaboración de este capítulo se revisó la información consolidada en el Taller Regional FIO, denominado Rol de las Defensorías del Pueblo frente a reclamos por presuntas violaciones a los derechos humanos relacionadas con el sector minero, realizado en Santiago de Chile, los días 21 y 22 de marzo de 2017, así como la documentación suministrada por las instituciones mencionadas en el párrafo precedente y que participaron en dicha actividad. Adicionalmente, se hizo una búsqueda de información relevante sobre las acciones relacionadas con la minería en los portales de Internet de cada INDH, así como también en el Portal de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, como información complementaria.

En esa medida, se revisaron, aproximadamente, 2000 documentos entre los que se encontraban informes defensoriales, resoluciones, informes temáticos, notas de prensa, documentos de viaje, entre otros; y se seleccionaron aquellos documentos que presentaban palabras y narraciones relacionadas con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

Finalmente, para comprobar la información sistematizada, cada INDH diligenció una ficha técnica sobre su propio sistema de registro de quejas relacionadas con presuntas violaciones de los derechos humanos en el marco de actividades mineras.

2.1. Acciones realizadas por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos frente a los posibles impactos de las empresas mineras en los derechos humanos

La revisión de los respectivos portales de Internet de las Defensorías participantes ha permitido identificar algunas de las diferentes actividades que dichas instituciones han realizado frente a las empresas mineras, las cuales se describirán en esta sección. Llama la atención que las actividades que han declarado las INDH en las fichas técnicas de recolección de información se quedan cortas, si se comparan con las encontradas en sus portales.

En este sentido, puede decirse que en todos los documentos revisados no se menciona expresamente la aplicación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, pero las INDH sí desarrollan su contenido en la práctica.

Entonces, dentro de las principales actividades identificadas están las siguientes:

a) Participación en la elaboración Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos

En junio de 2014, mediante Resolución 26/22 sobre Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, el Consejo de Derechos Humanos identificó algunas medidas importantes para la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, entre ellas, la aprobación de planes de acción nacionales y otros marcos relevantes.

Por su parte, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre derechos humanos y empresas transnacionales también recomienda que los Estados desarrollen, aprueben y actualicen un Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos que facilite la difusión de los Principios Rectores.

Para ello, el Grupo ha establecido cuatro requisitos que deben tener los Planes Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos⁴¹: 1) Los Planes deben fundamentarse en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, 2) Los Planes deben acomodarse al contexto y responder a los riesgos específicos a los derechos humanos por las actividades mineras, 3) Los Planes deben aprobarse en un proceso transparente e inclusivo, y 4) Los Planes necesitan ser revisados y actualizados periódicamente.

En coordinación con la sociedad civil, el Estado y otros actores, las INDH de Chile y de Colombia han tenido un rol protagónico en la elaboración de los Planes Nacionales de Acción de Empresas y Derechos Humanos. Estas herramientas de política pública han establecido una agenda en la que se incluyen medidas dirigidas a atender algunos de los impactos del sector minero sobre los derechos humanos.

Así mismo, se contempla un abanico de actividades para la operacionalización de los Principios Rectores, a cargo de las INDH y de los demás sectores de interés. Entre ellas se encuentran: la internalización de los Principios en sus procedimientos institucionales, la capacitación de su personal, la difusión de los estándares sobre empresas y derechos humanos (en especial, los referidos al acceso a los mecanismos de reparación judiciales y no judiciales), la elaboración de recomendaciones a los Estados de conformidad con los Principios Rectores, la asistencia técnica a las entidades estatales relevantes como los Puntos Nacionales de Contacto de la OCDE, la supervisión de la implementación de los avances de los Planes Nacionales, entre otras.

b) Evaluación de la coherencia de las normas y políticas sobre minería con los derechos humanos

Los Principios Rectores 8 y 9 señalan que los Estados deben lograr, a nivel interno, el equilibrio adecuado entre la promoción de las actividades empresariales y el respeto de los derechos humanos. Por ello, las INDH evalúan si las normas internacionales sobre derechos humanos han sido integradas dentro del marco normativo sobre minería.

En este sentido, en algunos casos, las INDH emiten recomendaciones sobre la conformidad del derecho nacional y las políticas en materia de inversión frente a los tratados sobre derechos

41 UN Working Group on Business and Human Rights. *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights. Definition and essential criteria of NAPs*. Version 1.0 | December 2014 .Page 3. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf

humanos⁴². Además, elaboran y presentan proyectos legales o reglamentarios con enmiendas al marco normativo vigente o dirigidos a la adopción de nuevas medidas legislativas⁴³. Entre los aspectos más importantes identificados, relevantes para el sector minero, se encuentra el análisis de los procesos de aprobación de los instrumentos ambientales⁴⁴, así como la implementación de los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas y otros grupos con protección constitucional reforzada o especialmente vulnerables⁴⁵.

De esta manera, las INDH trabajan para que en el proceso de evaluación sobre el impacto ambiental y/o social de los proyectos mineros, se garanticen los derechos de información, participación y consulta previa.

En Brasil, puede ser mencionada, la acción civil pública propuesta por el Ministerio Público Federal en el caso del desastre del rompimiento de la presa de Fundão, en Mariana, Estado de Minas Gerais⁴⁶ para tornar efectivos los derechos de consulta previa a los pueblos indígenas y comunidades tradicionales. Esta acción requiere que la reparación de los daños multidimensionales causados a los pueblos indígenas y comunidades tradicionales sea precedida de la consulta a ellos para que puedan decir cómo las empresas BHP Billiton Brasil Ltda., Vale S. A. y Samarco Mineração S. A. y de los entes estatales corresponsables deben llevar a cabo las medidas de reparación y compensación. En ese sentido, el pueblo indígena Krenak, en la región de Resplendor del estado de Minas Gerais, ha construido su propio protocolo de consulta previa definiendo la forma como deberá ser hecha la consulta⁴⁷.

42 Véase por ejemplo el *Informe Anual 2010 Situación de los Derechos Humanos en Chile* del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, p 13. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/529>. «Por su parte, la globalización económica ha generado procesos de interdependencia y cooperación económica y comercial entre las diferentes economías del mundo. América Latina es una importante receptora de inversión extranjera dada su apertura a los mercados internacionales, a partir de procesos centrados en la exportación mayoritariamente de materias primas. Las empresas transnacionales, ligadas en su proceso productivo a empresas y negocios nacionales, son por tanto un actor que influye de manera decisiva en el desarrollo económico de los países. Sin embargo, muchas veces estas empresas cuentan con prácticas inadmisibles para los derechos humanos. La falta de regulación y fiscalización por los Estados, unidas a la ausencia de un discurso que las involucre en el cumplimiento de los derechos de sus trabajador(es) y el medio ambiente, hace de este ámbito uno de los potencialmente riesgosos en su proyección futura, que debe ser asumido como un desafío tanto por los Estados como por los actores privados.

»A nivel internacional se ha iniciado un proceso de diálogo y encuentro entre derechos humanos y actividad comercial, que hasta hace algún tiempo fluían por sendas separadas. Hoy, las instituciones financieras regionales y mundiales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y los tratados comerciales han ido incluyendo progresivamente cláusulas de respeto y protección de los derechos de las personas, particularmente de los trabajador(es) y las trabajadoras. Por su parte, desde el derecho internacional de los derechos humanos, dicha actividad se ha constituido en foco de exigibilidad de derechos hacia los Estados. No obstante, los bajos niveles de sindicalización son un impedimento para alcanzar estándares en materia de derechos laborales».

43 Véase por ejemplo la *Minuta Sobre el Deber de Consulta Previa en la Propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA*, aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile el 13 de mayo de 2013 – Sesión Extraordinaria 152. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/529>.

44 Véase por ejemplo el Informe de Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas N°006-2016-DP-AMASPPI.MA *El camino hacia proyectos de inversión sostenibles. Balance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú de la Defensoría del Pueblo de Perú*. Disponible en: <http://defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2017/Informe-de-Adjuntia-006-2016-DP-AMASPPI.MA-f.pdf>; Defensoría del Pueblo del Perú. *Informe de Adjuntía en el marco de la tramitación de la queja por presunto incumplimiento de funciones por parte del Ministerio de Energía y Minas*, expediente N° 2462-2006, respecto de la aprobación de la Evaluación Ambiental del Proyecto Río Blanco. Informe de Adjuntía-N-001-2006-ASPMA-MA. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2006/Informe-de-Adjuntia-N-001-2006-ASPMA-MA.pdf>.

45 Véase por ejemplo la *Opinión del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile Sobre las Propuestas de la Mesa Técnica N°3 Sobre Participación Ciudadana y Consulta Indígena*, de la Comisión Asesora Presidencial Para la Evaluación del SEIA, de enero de 2016. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/935>; asimismo, los oficios dirigidos al Ministerio de Energía y Minas en relación con la consulta previa del proyecto minero La Merced y del proyecto minero Aurora. Disponible en: <http://defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Oficio-N-504-2016-MEM-consulta-previa-La-Merced.pdf> y <http://defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Oficio-N-055-2016-MINEM-consulta-previa-Aurora.pdf>.

46 <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>
<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-entra-com-acao-para-total-reparacao-dos-danos-sociais-ambientais-e-economicos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-da-samarco-l>

47 <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/povo-indigena-krenak-cria-protocolo-de-consulta-previa>
<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/protocolo-de-consulta-krenak>

c) Evaluación de la eficacia del marco normativo e institucional y la incidencia en las políticas públicas en el sector minero

La obligación de proteger los derechos humanos consagrada en el Derecho internacional de los derechos humanos y reiterada por el Primer Pilar de los Principios Rectores establece que los Estados deberán evaluar periódicamente la adecuación de los procedimientos internos relacionados que les permita identificar los impactos de sus actividades sobre los derechos humanos, así como reaccionar frente a la violación de los mismos.

Las INDH supervisan la aplicación del marco normativo existente mediante el acompañamiento de procesos administrativos y el registro de riesgos de impactos o violaciones de los derechos humanos en contextos de operaciones mineras, a fin de proponer las medidas apropiadas tales como las acciones inmediatas o las reformas legales o administrativas. Un ejemplo de ello, se puede encontrar en el informe temático titulado *Minería de hecho en Colombia* (2010) de la Defensoría del Pueblo de dicho país a través de la Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. En él se han analizado los riesgos de violaciones o impactos a los derechos humanos por empresas mineras legalmente constituidas en zonas de páramo y otras zonas del país en las que la relación con los llamados «mineros de hecho» es bastante compleja.

En este sentido, las INDH han intervenido en todas las etapas del ciclo minero, desde el otorgamiento del título minero, velando para que se garantice la consulta previa, hasta la supervisión para que los impactos socio-ambientales no afecten la salud el agua o el medio ambiente⁴⁸. Un aspecto de importancia para el desarrollo de sus labores ha sido la supervisión de los procesos de evaluación ambiental en los que ha existido un interés para que se otorguen licencias ambientales con la participación de las poblaciones en el ámbito de influencia de los proyectos⁴⁹. Con relación al cierre de faenas, las INDH han solicitado que el Estado adopte garantías frente a los efectos ambientales generados por actividades mineras de larga data, así como la atención de riesgos, daños y desastres ambientales por parte de las empresas⁵⁰.

d) Supervisión de proyectos mineros en los que podrían generarse impactos negativos y violaciones de los derechos humanos

Las INDH desarrollan estrategias para supervisar los impactos de las actividades mineras sobre los derechos humanos y responder *in situ* a las violaciones de los derechos humanos con misiones de verificación en terreno; tal como ha sido reportado por las defensorías de Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Ello les ha permitido identificar hechos y riesgos concretos, así como también diseñar líneas de acción general. Para ello, las INDH han trasladado personal de sus dependencias

48 Véase por ejemplo el Informe defensorial Explotación minera en Taraira, Vaupés de la Defensoría del Pueblo de Colombia que analizó el otorgamiento de derechos mineros en la zona de Taraira y examinó los impactos ambientales y sociales sobre los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos de los pueblos indígenas y los derechos económicos, sociales y culturales. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/828/Informe-defensorial-Explotación-minera-en-Taraira-Vaupés-Explotación-minera-en-Taraira-Vaupés-Informes-defensoriales-Medio-Ambiente.htm>.

49 Véase por ejemplo la nota informativa sobre el escrito de Amicus Curiae ante la Corte Suprema, para entregar su opinión en litigio legal que enfrenta judicialmente a comunidades diaguitas de la región de Atacama, con la empresa Gold Corp, que impulsa el proyecto minero El Morro a cargo del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile mediante el cual señaló que «corresponde al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional establecer mecanismos institucionalizados que permitan garantizar un procedimiento adecuado que de plena certeza a los pueblos concernidos bajo los principios desarrollados por el derecho internacional de derechos humanos». Disponible en: <https://www.indh.cl/indh-respalda-a-traves-de-amicus-curiae-a-comunidades-diaguitas-que-se-oponen-a-proyecto-el-morro/> y <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/649/Amicus%20Curiae.pdf?sequence=1>.

50 Véase por ejemplo el Informe Misión de Observación a las Comunas de Copiapó, Tierra Amarilla y Chañaral en el que el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile analizó las obligaciones del Estado en relación a los pasivos ambientales mineros y el deber de debida diligencia de las empresas mineras al respecto, pp. 12-13 y 53-58; asimismo, el Informe Defensorial N° 171 ¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburiíferos, de la Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-Defensorial-171.pdf>.

nacionales o regionales a los proyectos mineros. De ser el caso, estas instituciones reciben en sus instalaciones visitas de los titulares de las empresas mineras con los cuales tienen reuniones de trabajos en las que señalan sus observaciones.

Luego de realizadas las visitas y las misiones, las INDH promueven un diálogo constructivo con los diferentes actores involucrados, a fin de determinar soluciones integrales a los problemas observados. Del mismo modo, transmiten sus conclusiones y recomendaciones a las empresas, así como a las autoridades visitadas y a los ministerios y dependencias responsables del sector minero a través de la realización de reuniones de trabajo o de audiencias públicas.

e) Educación, sensibilización y formación de capacidades

Las INDH han realizado programas de educación y sensibilización destinados a la prevención de las violaciones de los derechos humanos y la promoción de una cultura respetuosa de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, tanto con agentes del sector público como del privado. Además, han contribuido en difundir las modalidades prácticas de aplicación de las normas de derechos humanos y de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos por medio de seminarios, materiales informativos y audiovisuales, entre otros.

En el caso de las situaciones de conflicto armado, procesos de transición o escenarios de conflictividad social, el Principio Rector 7 dispone que los Estados deban prevenir y reaccionar frente los riesgos de violaciones de los derechos humanos. Al respecto, las INDH contribuyen a replicar aprendizajes sobre los riesgos de violaciones de los derechos humanos en estos contextos particulares con la ayuda de la magistratura moral, la mediación y promoción del diálogo social, el acercamiento y el entendimiento mutuo de los actores en conflicto social y la promoción de soluciones pacíficas⁵¹. Asimismo, las INDH han podido desarrollar contenidos sobre el rol del sector privado en la construcción de la paz, los procesos de justicia transicional⁵², los debates sobre reconciliación y no repetición de las violaciones de los derechos humanos, presuntas o eventuales en contextos u operaciones mineras⁵³.

51 Al respecto, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de Perú ha clarificado su rol frente a los conflictos sociales, señalando que: «La Defensoría del Pueblo monitorea e intermedia en conflictos sociales desde marzo del 2004. Ha creado una Adjuntía de Conflictos Sociales y Gobernabilidad para tal efecto. En este tiempo ha publicado 91 Reportes de Conflictos Sociales, y ha intervenido en la mayoría de los conflictos sociales. Le dan fundamento y justificación a sus intervenciones los problemas y situaciones de riesgo que los conflictos sociales y la violencia generan en relación a los derechos fundamentales, la gobernabilidad democrática, el desarrollo y la cultura de diálogo. La Defensoría del Pueblo no resuelve de manera directa los conflictos sociales; su actuación consiste en alertar, promover el diálogo, incidir ante las entidades del Estado, para defender», véase el Informe Defensorial N° 156. Violencia en los conflictos sociales, pp. 125-126. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-156.pdf>. En relación, al sector minero la Defensoría del Pueblo de Perú llamó al diálogo entre los campesinos de la provincia de San Ignacio en Cajamarca y la empresa minera Sulliden incentivando un acuerdo entre ellas. Véase, el Informe Defensorial N° 31 Situación de los Derechos Humanos en Jaen, Bagua y San Ignacio, p. 17. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_31.pdf.

52 De esta manera, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de Colombia entregó a los actores del proceso de paz en La Habana, un informe que identificaba los patrones de la violencia por el conflicto armado que afectaban los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. Al respecto, la Defensoría del Pueblo de Colombia identificó que las niñas, los niños y los adolescentes se encuentran sometidos a la explotación sexual por parte de grupos armados en zonas en las que operan empresas, entre ellas las mineras. Véase, Informe Justicia transicional: voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia, p. 49. Disponible en: http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informecompleto_Justiciatransicional.pdf

53 Destaca en este respecto, la labor de la Defensoría del Pueblo de Colombia que ha registrado las situaciones de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario identificando los riesgos generados en el marco del conflicto armado interno por las actividades mineras de origen legal e ilegal. De esta manera, por ejemplo, esta INDH ha identificado que la participación de los defensores de derechos humanos en las Mesas departamentales y la Mesa nacional de víctimas en Colombia incrementa su vulnerabilidad frente a grupos armados y a actores que realizan minería. Véase, Informe sobre Escenarios de Riesgo y Amenazas a líderes e integrantes de las Mesas Departamentales y de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas en Colombia, p. 17. Disponible en: http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Informe_sobre_escenarios_de_riesgo_y_amenazas_a_lideres_e_integrantes_de_las_mesas_departamentales_y_de_la_Mesa_Nacional_de_Participacion_Efectiva_d.pdf. De igual manera, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha identificado actos cometidos por grupos armados en los derechos de los grupos étnicos por actividades mineras legales e ilegales donde el actor armado controla las actividades mineras. Véase, Informe Problemática humanitaria en la región pacífica colombiana, p. 76. Disponible en: <http://defensoria.gov.co/public/pdf/Informepacificoweb.pdf>

El Observatorio de CEPAL sobre el Principio 10:

Información sobre garantías en información, participación y justicia en asuntos ambientales que les son pertinentes a la actividad minera

El Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe surge como una iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para contribuir a un mejor conocimiento, difusión e implementación de los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En el Observatorio se analizan las disposiciones relacionadas con los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia de distintos tratados, leyes y políticas, así como la jurisprudencia respectiva, con énfasis en los siguientes temas: biodiversidad, certificaciones ambientales, ciudades, cambio climático, defensores ambientales, energía, educación ambiental, género, pueblos indígenas, minería, registros de emisiones y evaluación ambiental.

Para la elaboración del Observatorio se contó con el apoyo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través del proyecto “Abordando desafíos socioambientales fundamentales en América Latina y el Caribe”, la cooperación alemana y ONU Ambiente.

Fuente: Observatorio del Principio 10 [en línea] <http://observatoriop10.cepal.org>.

f) Cooperación entre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

Teniendo en cuenta que las actividades de las empresas (y en especial, las empresas mineras) trascienden las fronteras nacionales, las INDH vienen colaborando mutuamente con la identificación y réplica de iniciativas y la formulación de recomendaciones.

Un ejemplo de ello se encuentra en las acciones de cooperación entre la Defensoría del Pueblo de Colombia y el Instituto Alemán de Derechos Humanos con el propósito de definir acciones estratégicas para implementar los Principios sobre Empresas y Derechos Humanos, particularmente en los sectores de extracción del carbón y del oro, junto con otros actores relevantes del Estado colombiano, el sector empresarial y la sociedad civil. En el marco de este trabajo, se desarrollaron las siguientes actividades:

- Primer Taller sobre Empresas y Derechos Humanos que propició el diálogo con los actores involucrados en la extracción minera en Antioquía, Guajira y Cesar.
- Foro «Avances y Retos en Empresas y Derechos Humanos en Colombia y América Latina»
- Capacitaciones a los funcionario(a)s de la Defensoría de Colombia a nivel regional y central.
- Sesiones de trabajo en departamentos con actividades de minería (Valledupar en el Cesar y la Guajira), con visitas a los proyectos mineros.

Las INDH también han colaborado mutuamente en el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).

g) Cooperación con los órganos internacionales y regionales sobre derechos humanos

En el ejercicio de sus mandatos, las INDH contribuyen con los informes y trabajos de los órganos internacionales del sistema universal y de los sistemas regionales, tales como: la evaluación de los reportes nacionales, el tratamiento de peticiones y medidas cautelares, y otra información

necesaria. Los órganos de supervisión de tratados y los procedimientos especiales (lo que incluye diversos foros, los comités de supervisión de tratados, los procedimientos especiales, temáticos, regionales y universales) han establecido canales de cooperación e intercambio con las INDH. De esta manera, estas instituciones han complementado la información presentada por los Estados ante los órganos internacionales al brindar observaciones de los principales aspectos a tomar en cuenta en la supervisión.

En este sentido, por ejemplo, el Defensor Delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Defensoría del Pueblo de Colombia envió las respuestas al «Cuestionario para los Estados sobre el acceso a recursos en cuanto a los abusos relacionados con los derechos humanos relacionados con las empresas», referido al Principio Rector 25 d, al Grupo de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. También, las INDH de Colombia, Ecuador y Perú respondieron a un cuestionario del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones, en el que brindaron información sobre las amenazas de las actividades de empresas extractivas en tierras de estas poblaciones en la región Andina.

Además, la Defensoría del Pueblo de Ecuador participó en el proceso del Tercer Examen Periódico Universal del Estado de Ecuador en el cual el Defensor del Pueblo mencionó la necesidad de que se apruebe un instrumento vinculante sobre empresas y derechos humanos. Asimismo, la Defensoría del Pueblo del Perú presentó un informe para el Examen Periódico Universal – ONU en el que comunicó las recomendaciones formuladas por su institución sobre la necesidad de que los procesos de Consulta Previa de proyectos mineros examinen los impactos concretos de los mismos en los derechos de los pueblos indígenas y se determine la oportunidad de la realización de dicha consulta en el proceso de certificación ambiental.

Algunos ejemplos adicionales de esta labor podemos encontrarlos en la colaboración de las INDH de Brasil, Chile, Colombia y Perú con el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales, desde su creación. Además, algunas INDH vienen participando activamente en la plataforma de diálogo multiactor del Foro Anual de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos. Asimismo, esas instituciones han atendido los requerimientos sobre los impactos de la actividad minera en los derechos humanos por parte de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos en el trámite de peticiones y otros requerimientos, y sus documentos sirven para verificar hechos, buenas prácticas, lecciones aprendidas y retos.

Finalmente, la labor de las INDH ha abarcado también la difusión y el seguimiento de los pronunciamientos, decisiones, estándares, verificaciones en campo, conclusiones y propuestas de los órganos internacionales de DDHH. La magistratura moral de estas defensorías ha permitido que ellas establezcan la agenda pública con los actores de la sociedad civil y los órganos gubernamentales con relación a las empresas y los derechos humanos.

Debido a la naturaleza de las actividades mineras y a su condición de proyectos de alto impacto ambiental y social, resulta fundamental que las INDH acompañen y velen por el correcto cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental utilizados en cada país, como el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental o las Auditorías Ambientales, así como la legislación ambiental nacional e internacional vigente.

De este modo, las INDH pueden promover y alertar el respeto de los escenarios de participación de la sociedad civil y demás afectado(a)s por los proyectos, tanto en instancias judiciales como no judiciales. De forma similar, las INDH están llamadas a velar por la permanente comunicación entre las empresas y las personas potencialmente afectadas. Dentro de estos escenarios se encuentran las Audiencias Públicas o Mesas de Diálogo, pero no deben agotarse allí. En el caso de una posible

afectación a pueblos indígenas, por ejemplo, este derecho se debe traducir en la realización de la consulta previa en cumplimiento de lo establecido en la Convención 169 de la OIT⁵⁴.

Adicionalmente, y como informado privilegiado por su facultad de investigar y requerir información ante posibles vulneraciones a los derechos humanos, las INDH pueden recoger la información sobre riesgo e impacto ambiental y social, procesarla y librarla al acceso de quien la requiriera.

Finalmente, también pueden cumplir una función mediadora ante conflictos socio-ambientales que puedan surgir en contextos minero-legales.

2.2. Atención, trámite y registro de quejas, peticiones y casos relacionados con actividades de empresas mineras

Además de las acciones previamente descritas, las INDH que hacen parte de este estudio se encuentran facultadas, sin excepción, para recibir y tramitar casos particulares. Esta labor comporta una de las más importantes tareas de la entidad y en la que más destinan recursos, pues es preciso determinar institucionalmente los detalles de las alegaciones suministradas y, cuando sea necesario, activar los mecanismos y/o las rutas pertinentes para la efectiva y adecuada atención o reparación a las presuntas víctimas.

Por ello se ha dedicado una sección especial para analizar los hallazgos sobre esta labor, y se tomó en consideración que las INDH utilizan distintas denominaciones para categorizar los casos conocidos (denuncias, quejas, solicitudes, peticiones) de acuerdo con el mandato específico y los diferentes alcances y resultados que cada una ha tenido al respecto. No obstante, en este estudio se hará mención al universo de actuaciones referidas a estas facultades bajo una sola clasificación denominada «quejas, peticiones o casos», y se empleará un término u otro según haya sido utilizado por la respectiva entidad en las fichas de captura de información.

La información consolidada ha permitido identificar entre las principales estrategias implementadas por las INDH para la atención integral de los casos y activación de rutas pertinentes:

- Brindar a las víctimas servicios de asistencia técnica legal para que presenten sus peticiones a los mecanismos e instancias disponibles.
- Coadyuvar a los peticionarios en los procedimientos administrativos y judiciales en curso con el fin de garantizar el acceso a los medios de reparación y restablecimiento de los derechos eventualmente vulnerados.
- Impulsar las medidas necesarias de no repetición.

De la misma manera ha permitido visibilizar varias ventajas de los Sistemas de Información y Registro de las INDH que cuentan con estos sistemas, entre las que se encuentran la definición de procesos

54 En Brasil, el Ministerio Público Federal ha propuesto acciones judiciales, en diversos casos, con el fin de implementar el derecho de consulta previa previsto en la Convención n° 169 de la OIT. Un ejemplo importante de esas iniciativas ha sido la acción civil pública propuesta en el caso del desastre del rompimiento de la presa de Fundão, en Mariana, estado de Minas Gerais, en la cual el MPF requiere que la reparación de los daños causados a los pueblos indígenas y comunidades tradicionales sean precedidos de consulta a ellos, para que puedan decir cómo deben ser las medidas de reparación y compensación a cargo de las empresas BHP Billiton Brasil Ltda., Vale S. A. y Samarco Mineração S/A y de los entes estatales corresponsables. En ese sentido, el pueblo indígena Krenak, en la región de Resplendor, en el estado de Minas Gerais, ha construido su propio protocolo de consulta previa, definiendo la forma como deberá ser hecha la consulta previa. A propósito de eso, pueden ser obtenidas informaciones en los siguientes enlaces:

<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>

<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-entra-com-acao-para-total-reparacao-dos-danos-sociais-ambientais-e-economicos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-da-samarco-l>

<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/povo-indigena-krenak-cria-protocolo-de-consulta-previa>

<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/protocolo-de-consulta-krenak>

rigurosos para la gestión de información, la identificación y clasificación de casos según derechos vulnerados o entidades quejadas y, finalmente, la formulación de recomendaciones. En este sentido, aquellas que carecen de Sistema de Registro, como es el caso de la Defensoría del Pueblo de Paraguay, se ven en la ardua tarea de reconstruir la información cada vez que la necesiten, aplicando encuestas a sus funcionario(a)s.

Visto lo anterior, las INDH señalaron la siguiente información respecto de «quejas, peticiones o casos» presentados en relación con actividades del sector minero:

CUADRO I: CARACTERÍSTICAS DE LAS QUEJAS RELACIONADAS AL SECTOR MINERO

INDH	Período	Número de quejas, peticiones o casos	Recomendaciones	Número de quejas que se tramitan judicialmente
Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia.	(2013-2016)	63 denuncias.	Ninguna.	Ninguna.
Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano de Brasil	(2000-2017)	6571 casos	249 recomendaciones Existen otras actuaciones relacionadas a procesos que fueron judicializados.	2.278 actuaciones.
Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile	(2014-2017)	8 quejas (de ellas, 4 tuvieron misiones de observación)	Recomendaciones en los 4 casos que tuvieron misiones de observación	Ninguna
Defensoría del Pueblo de Colombia	(2005-2016)	100 (73 peticiones y 27 asesorías)	No se puede determinar el número exacto	No determinado. Sin embargo, se han recibido acciones interpuestas por particulares.
Defensoría del Pueblo de Ecuador	(2012-2017)	32 casos relacionados con actividad minera.	16 resoluciones dentro de investigaciones defensoriales, en los que formulan varios exhortos a las instituciones requeridas.	Se mantiene vigente un caso con medidas cautelares en la frontera norte, en la provincia de Esmeraldas relacionada a la contaminación causada por la actividad de minería legal e ilegal en la zona.
Defensoría del Pueblo de Paraguay	No determinado, pero, se han identificado casos relacionados con la minería de acuerdo con el informe técnico DIMB – DPA N° 01/17	No determinado	No determinado	No determinado
Defensoría del Pueblo de Perú	2012-2017	Aproximadamente 136 quejas	No se puede señalar una cifra exacta.	Ninguna
Proveedor de Justicia de Portugal	No precisado	No se identificaron quejas sobre minería subterránea, salvo algunas quejas sobre canteras	Ninguna	Ninguna

Fuente: Extraído de las fichas para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo de las actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministradas por las Defensorías de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Portugal.

Las diferencias cuantitativas entre las «quejas, peticiones o casos» conocidas por una INDH y otra podrían explicarse en virtud del alcance que se le ha dado al mandato misional o las competencias institucionales en cada país y por las particularidades específicas de la minería en cada Estado.

Al respecto, la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano de Brasil reporta el mayor número de quejas recibido sobre la materia. Ello debido a las facultades otorgadas de manera explícita para interponer las medidas necesarias de alcance judicial y extrajudicial contra las empresas en cuestión, así como otras facultades relacionadas con procesos que involucran el interés público y o los derechos y bienes cuya defensa corresponda al Ministerio Público Federal.

Por su parte, se observa que el Proveedor de Justicia de Portugal carece de un número significativo de quejas, lo cual obedece a que la operación minera en el país se ha reducido, gradualmente, en especial, la que se desarrolla en tres minas subterráneas (Neves-Corvo, Aljustrel y Panasqueira). En este sentido, los casos reportados se relacionan, sobre todo, con los impactos ambientales nocivos para el aire y los altos niveles de ruido producto de la extracción de canteras.

De forma similar, el Instituto de Derechos Humanos de Chile ha recibido quejas referidas a las actividades formales de minería, mientras que la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, la Procuraduría Federal de Derechos del Ciudadano de Brasil, la Defensoría del Pueblo de Colombia, la Defensoría del Pueblo de Ecuador y la Defensoría del Pueblo de Perú han registrado quejas en el marco de actividades mineras tanto legales como ilegales.

2.2.1 Retos en el ejercicio de recopilar y analizar los datos

A pesar de las ventajas previamente enunciadas, algunas INDH señalaron que los Sistemas presentan inconvenientes a la hora de analizar en detalle los casos, quejas y/o peticiones registradas. Entre estas dificultades se recuerdan las siguientes:

a) Imposibilidad de determinar el número total de quejas relacionadas con actividades mineras

En algunas instituciones defensoriales, como la Defensoría del Pueblo de Perú⁵⁵, esta dificultad obedece a que el registro no desagrega las actividades económicas que podrían impactar en los derechos humanos; en otras, como la de Colombia, a que el sistema de registro arroja diferentes cantidades de casos, según las variables de búsqueda que se utilicen⁵⁶ o porque, como sucede en Colombia y en Chile, es posible que se exista un número mayor de casos al estudiado e ingresado en el sistema de registro⁵⁷ y subregistro⁵⁸.

55 Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por la Defensoría del Pueblo de Perú.

56 Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por la Defensoría del Pueblo de Colombia.

57 Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

58 Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

Ello sugiere que diferentes variables pueden afectar la cantidad final arrojada por los Sistemas de Información a la hora de totalizar los casos conocidos por las INDH, relacionados con el sector minero. Entre ellas, las categorías de búsqueda empleadas, pues estas varían de una institución a otra, por ejemplo, en algunas se ingresa el nombre de entidades estatales relevantes en el sector minero, en otras, el de un recurso mineral o el término identificador de un caso en concreto, palabras clave señaladas en la descripción del caso, actividades realizadas contenidas en los sistemas de registro o cualquier otra información disponible y relacionada con el sector o la problemática.

Asimismo, como ha señalado la Defensoría del Pueblo de Perú, los sistemas de registro no suelen consignar información detallada de la actividad económica que realiza la presunta empresa involucrada; dado que se registran y estructuran en relación con los derechos que podrían ser vulnerados y la entidad estatal responsable de su garantía, sin asociar, en todos los casos, presuntos actores privados como responsables.

De forma similar, las INDH de los otros países, con excepción de Brasil que identificó 249 recomendaciones, manifestaron dificultad a la hora de determinar el número total de recomendaciones que han formulado con relación a las quejas, peticiones y casos conocidos sobre minería.

De esta manera, por ejemplo, en el caso de Colombia⁵⁹, las recomendaciones no se determinan por queja individual, sino por muestreo y los reportes de derechos más vulnerados y de conductas violatorias se publican periódicamente cuando se elaboran los informes defensoriales. Mientras que, en el caso de Perú, el sistema de registro carece de un rubro que detalle las recomendaciones formuladas en un caso concreto.

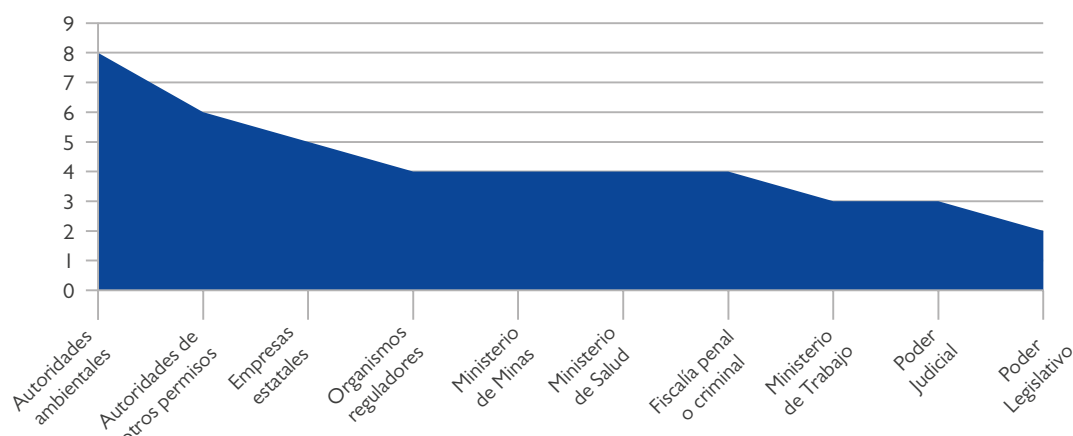
Por ello, es bastante posible que las INDH estén desconociendo información valiosa que podrían organizar de una mejor manera en relación con las actividades de las empresas mineras.

b) La identificación de las entidades estatales sobre las cuales se interpone las quejas, denuncias o casos

En concordancia con el Primer Pilar de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, las INDH han identificado los sectores estatales involucrados contra quienes se eleva la mayor parte de quejas, denuncias o casos, como se expresa en el gráfico 1:

59 Adicionalmente, la naturaleza de las recomendaciones es hacer sugerencias a nivel general, de una problemática concreta y no, necesariamente, cada caso que se recibe exige o demanda la emisión de una recomendación en particular.

GRÁFICO I: FRECUENCIA DE QUEJAS SOBRE MINERÍA REPORTADAS POR LA INDH



Fuente: Respuestas a las fichas de validación de la información preliminar sobre el estudio comparado sobre actuaciones defensoriales

De manera general, el gráfico evidencia que las INDH han conocido quejas referidas a los procesos de evaluación ambiental (Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Portugal). En relación con esos casos, las quejas recibidas guardan relación, principalmente, con los mecanismos de participación, consulta previa y acceso a la información por determinados proyectos mineros con impactos adversos sobre los derechos humanos.

Además, las INDH han tramitado quejas contra el Estado, cuando él realiza directamente actividades empresariales porque se encuentra facultado para desarrollar actividades económicas (Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú).

En este sentido, las INDH que poseen sistemas de registro han coincidido en señalar que pueden incorporar a más de una institución estatal dentro de la petición o queja. Ello resulta fundamental dado el carácter dinámico de las actividades mineras, lo cual es relevante pues en el ciclo de un proyecto minero es altamente probable que varias dependencias estatales intervengan; por lo que las quejas sobre violaciones de los derechos humanos podrían involucrar a un colectivo de entidades estatales. Ello genera un reto para la labor de las INDH a la hora de visibilizar y/o alertar los impactos negativos sobre los derechos humanos en contextos donde se involucran varios actores públicos y privados, así como la elaboración de recomendaciones y la activación de los mecanismos de reparación disponibles.

Los sectores estatales más quejados fueron los siguientes:

CUADRO 2: CARACTERÍSTICA DE LA QUEJAS, PETICIÓN O CASO

INDH	Sectores Estatales Quejados	Potencial/real afectación motivo de la queja/petición o caso
Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Portugal	En razón otorgamiento de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales (ya sean títulos mineros, derechos de agua o de otra clase)	Solicitan protección al Disfrute de los derechos de las comunidades locales y de los pueblos indígenas y otros colectivos Ninguna
Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, y Perú	En contra instituciones con competencias de regulación, supervisión, investigación y sanción	Solicitan examinar la implementación y aplicación efectiva de los derechos humanos
Brasil, Colombia, Ecuador y Perú	En contra del Ministerio de Minas	Solicitan revisar autorizaciones y los procedimientos administrativos a su cargo
Brasil, Chile, Ecuador y Perú	En contra del Ministerio de Salud	Solicitan Incidir en la protección de los derechos de lo(a)s trabajador(a)s minero(a)s, así como de la población bajo la influencia de un determinado proyecto minero.
Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Ecuador	En contra del Ministerio de Trabajo	Solicitan Incidir en la protección de los derechos de lo(a)s trabajador(a)s minero(a)s, así como de la población bajo la influencia de un determinado proyecto minero
Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú	Casos referidos a la acción de las fiscalías penales / criminales	La PFDC de Brasil informó que el Ministerio Público Federal denunció 21 personas por homicidios cometidos con dolo eventual en el caso del rompimiento de la presa de Fundão, en Mariana, estado de Minas Gerais, en un total de 26 acusados por variados crímenes, siendo 22 personas físicas y 04 personas jurídicas. La acción criminal fue propuesta en octubre de 2016. Las cuatro empresas denunciadas criminalmente fueron Samarco Mineração S. A., responsable por la presa y sus accionistas BHP Billiton Brasil Ltda. Y Vale S. A., y, de otra parte, la empresa VogBR, que firmó el laudo atestiguando la estabilidad de la estructura
Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Ecuador	Casos referidos a la acción de autoridades judiciales	Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo de Ecuador reporta que un número relevante de sus casos se refiere a solicitudes de vigilancia del debido proceso, dentro de procesos penales por minería ilegal
Brasil y Perú	Casos referidos al Poder Legislativo	No se determinó

Fuente: Extraído de las fichas para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo de las actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministradas por las Defensorías de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Portugal.

c) La incorporación de la información sobre las empresas mineras en los sistemas de registro

De acuerdo con lo expresado en las fichas de validación, solo los sistemas de registro de las INDH del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Portugal permiten incluir los nombres de los titulares mineros, así como el de aquellos actores no estatales con injerencia en las quejas (representantes legales o personas de la organización).

El registro visible de las empresas mineras facilitaría que se clarifique el impacto de las actividades de estas empresas sobre los derechos humanos, y se determine el rol del Estado. Además, podría reforzar las formas de registro dirigidas a las entidades estatales con el fin de establecer mejor los riesgos contra los derechos humanos asociados a las actividades mineras, así como su frecuencia y las razones por las que ciertas empresas y entidades tienen más quejas que otras.

De lo contrario, si se mantiene invisible al actor empresa en los trámites de las quejas y/o casos, se erige una visión fragmentada, contraria a la integral que predicen los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, los cuales presuponen una responsabilidad compartida entre el Estado (el actor soberano sobre las actividades mineras) y las empresas encargadas (ejecutores del aprovechamiento de los recursos minerales).

Ahora bien, algunas acusaciones sobre la minería podrían trascender aspectos técnicos o directamente relacionados con el proyecto minero, como la vulneración del derecho a recibir una respuesta en un procedimiento administrativo en un plazo razonable (solicitado por una persona natural o jurídica). Igualmente, podrían calificar como reclamo las amenazas, los hostigamientos, los maltratos, y otras situaciones que perjudican las actividades legítimas y pacíficas de defensores de derechos humanos, durante una manifestación en contra de un proyecto minero. Del mismo modo, puede elevarse una queja en virtud de una disposición específica de una medida legislativa que promueve la inversión, generando efectos potenciales y agregados en el ejercicio de los derechos colectivos de un pueblo indígena.

En tales casos, resulta necesario que el sistema de registro precise que, además de impactar estos derechos específicos (laborales, ambientales, sociales), estas quejas se refieren o nacen en contextos de operaciones mineras legales para que se identifiquen y asocien dentro del mismo universo.

Por otra parte, debe reconocerse que un proyecto minero es desarrollado por diferentes actores privados⁶⁰, esta diversidad de actores debe tomarse en cuenta, en caso de que los sistemas de registro de las INDH decidan incorporar a las empresas, pues deberán visibilizarse tantas empresas y actores como se identifiquen en el caso.

Lo anterior, conforme al Principio Rector 14, porque todos los actores mencionados tienen la obligación de respetar los derechos humanos, aunque claramente con diferentes responsabilidades⁶¹. En ello, las INDH deben atender la diversidad de actores involucrados en un proyecto minero, teniendo en cuenta que, de acuerdo con los Principios Rectores 17 a 21, los diferentes titulares deben actuar con debida diligencia, y, como consecuencia de ello, asegurar que en la «cadena de valor»⁶² se prevengan las consecuencias negativas sobre los derechos humanos⁶³.

Más aún, las INDH deben tomar en consideración que en América Latina las actividades legales coexisten y se ven condicionadas por las economías ilegales. Incluso, en algunos casos, la cadena

60 No solo la empresa que ejecuta directamente el proyecto sino también las empresas de prospección que realizan los estudios iniciales de mineralización, los productores mineros sometidos a regímenes especiales, las empresas mineras juniors, las empresas medias y grandes, las empresas mineras, las refinerías y las plantas de beneficio, los transportadores del mineral, los proveedores de insumos químicos e infraestructuras requeridas para las operaciones mineras, los comercializadores, los inversionistas, los bancos, las empresas de seguridad, las empresas que brindan fuentes de energía para las operaciones mineras, entre otros

61 Naciones Unidas. Principio Rector 14. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*, p. 17. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

62 «La cadena de valor de una empresa está constituida por las actividades que convierten los insumos en productos mediante la adición de valor. Incluye a las entidades con las que mantiene una relación empresarial directa o indirecta y que bien: a) proporcionan productos o servicios que contribuyen a los propios productos o servicios de la empresa; o b) reciben productos o servicios de la empresa». NACIONES UNIDAS, *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación*, p.10. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

63 Naciones Unidas. Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. En su informe se proporcionan reflexiones sobre los retos y las oportunidades que plantea a las pequeñas y medianas empresas la aplicación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Doc. A/HRC/35/32, 24 de abril de 2017, párrafo 16.

de valor genera beneficios económicos importantes para los operadores mineros constituidos legalmente, cuando incorporan los resultados de actividades mineras ilegales que han generado violaciones de los derechos humanos tales como la trata de personas, el trabajo forzoso y diversas formas contemporáneas de esclavitud.

Esto obliga a que las INDH desarrollen estrategias que motiven que las empresas ejerzan la debida diligencia conforme a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos en un entorno multiactor, donde la ilegalidad constriñe las respuestas posibles.

Desde este contexto, las INDH podrían promover que el sector empresarial, a lo largo de la cadena de valor, 1) incorpore políticas y procedimientos dirigidos a la prevención de riesgos y a la reacción oportuna por las acciones a su cargo o por aquellas a las que se ha contribuido, 2) evalúe periódicamente los impactos sobre los derechos humanos, 3) integre los resultados de las evaluaciones de impactos en sus actividades, 4) informe sobre los impactos generados con otros actores relevantes, y 5) reaccione rápidamente frente a los daños generados y realice el monitoreo de las medidas de respuesta, entre otras.

d) El registro de las características esenciales de los proyectos mineros: recursos minerales y etapas del ciclo minero

En relación con el registro de las quejas, resalta el caso de la Defensoría del Pueblo de Colombia que permite a los funcionario(a)s incorporar descripciones detalladas del caso permitiendo identificar así especificidades tales como los minerales, tipo operaciones (subterráneas, tajo abierto) e incluir posibles impactos (contaminación sonora, aguas ácidas, entre otros).

Sin embargo, como la información registrada forma parte de la casilla «observaciones», su incorporación dependerá del funcionario(a) que registre el caso, del conocimiento que tenga sobre el tema, en términos técnicos y desde el enfoque de derechos humanos y empresas.

De otra parte, la identificación del mineral a ser extraído, su ubicación y distribución geográficas, permite establecer preliminarmente información relevante como los recursos naturales a ser utilizados durante el ciclo del proyecto, los procesos físicos y/o químicos para su exploración, recojo, así como la clase de pasivos ambientales que se podrían producir con su transformación final. Así, al haberse determinado el mineral, pueden definirse qué etapas formarán parte del ciclo de cada proyecto minero, las alteraciones e impactos sobre el entorno físico, social, económico y cultural. En consecuencia, con esto es posible definir las actividades realizadas, el marco legal aplicable y los requisitos para el desarrollo de las actividades mineras.

La información que se genera a partir del mineral y las etapas del ciclo minero permiten a las INDH esbozar las obligaciones y las medidas que les corresponden al Estado y a las empresas para prevenir las posibles vulneraciones o impactos a los derechos humanos, así como permiten determinar metodologías para los planes de debida diligencia por las operaciones mineras de conformidad con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. Por ello, resulta imperioso que las INDH evalúen incorporar en su registro estos dos aspectos fundamentales: minerales y etapas.

e) Los derechos y los riesgos involucrados de acuerdo con las diferentes etapas del ciclo minero

Las INDH han identificado que las operaciones mineras impactan o ponen en riesgo de ser vulnerados, de forma recurrente, los siguientes derechos humanos.

CUADRO 3: CATEGORIZACIÓN DE LAS CLASES DE RIESGOS A LOS DERECHOS HUMANOS POR LAS ACTIVIDADES MINERAS

Clase de riesgo	Ejemplos
Ambientales: asociados a la contaminación de fuentes hídricas	Filtraciones y/o roturas de infraestructuras Reducción del agua potable y para regadío
Económicos: asociados a los efectos en las economías locales	Inflación local que afecta los medios de subsistencia e incrementa la dependencia a la actividad minera Desplazamiento económico: Pérdida de bienes y recursos necesarios para el desarrollo de actividades productivas de las localidades Empobrecimiento de las comunidades locales por su falta de calificación para el trabajo Alto porcentaje de población flotante que acompaña temporalmente a las actividades mineras Financiamiento de los costos de descontaminación de pasivos ambientales no remediados
Salud: asociados a los efectos en la salud de la población	Violencia de género, enfermedades de transmisión sexual y embarazos adolescentes Aumento de la mortalidad y la morbilidad en las comunidades cercanas a las operaciones mineras
Socioculturales: asociados a las afectaciones directas o indirectas al patrimonio cultural	Reasentamientos Destrucción o debilitamiento del tejido social de las localidades por el ingreso de las culturas asociadas a la producción minera

Fuente: Taller Regional FIO Rol de las Defensorías del Pueblo Frente a reclamos de violaciones de derechos humanos relacionadas con el sector minero. Santiago, Chile – 21 y 22 de marzo 2017, pp. 10, 11, 21 y ss. (Informe inédito/no publicado hasta la fecha).

Algunos de estos riesgos han sido considerados por las INDH como transversales a todo el ciclo minero, pero otros se encuentran supeditados a ciertas etapas del ciclo. Entre los primeros, las INDH identificaron el derecho a la consulta previa, a la participación, a la salud física o mental, al agua, al medio ambiente sano, a la propiedad, a la información, a la justicia. Entre los segundos, los riesgos relacionados con las condiciones dignas de trabajo, por ejemplo, se tuvieron como recurrentes en la fase de operación de la mina.

En este sentido, las INDH también identificaron riesgos comunes en todos los países, sin embargo, estos pueden presentar intensidades diferentes según el contexto nacional, las particularidades geográficas y socioculturales de los entornos en los que se desarrollan las operaciones mineras, las etapas en que se encuentra la operación y el tipo de esta. Por ello, las INDH señalaron que la intensidad del riesgo suele aumentar cuando las poblaciones aledañas son grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad o se ubican en zonas apartadas y/o rurales con débil presencia institucional del Estado para establecer normativas adecuadas y fiscalizar su cumplimiento. Lo anterior, no implica que no existan riesgos cuando alguna de las variables mencionadas no se presente, solo que estos tienen menor intensidad⁶⁴. Los riesgos asociados a las etapas del ciclo minero fueron identificados por las INDH de la siguiente forma:

⁶⁴ Sistematización del Taller Regional FIO. Rol de las Defensorías del Pueblo Frente a reclamos de violaciones de derechos humanos relacionadas con el sector minero. Santiago, Chile – 21 y 22 de marzo 2017, pp. 10, 11, 21 y ss.

CUADRO 4: IDENTIFICACIÓN DE LOS RIESGOS, LAS VIOLACIONES Y LOS DERECHOS RELACIONADOS A LO LARGO DE UN PROYECTO MINERO

Identificación de los riesgos, las violaciones y los derechos relacionados a lo largo de un proyecto minero	Conductas vulneratorias en las que podría incurrir las empresas	Riesgos e impactos de la actividad minera	Derechos vulnerados específicamente por etapa	Derechos transversales
Prospección y exploración	Destrucción de ecosistemas estratégicos Contaminación Eliminación de fuentes de abastecimiento y alimentación Reasentamientos involuntarios	Riesgo Socio Cultural: Conflictividad social	Derecho a la identidad, integridad comunitaria y estilos de vida originarios Derecho a la vida y a la seguridad o integridad personal Derecho a la seguridad alimentaria Derecho a la vivienda	
Planificación	Falta de transparencia e información oportuna completa Falta de medición previa de los impactos o daños desde una perspectiva de impacto global Falta de acceso a la información	Riesgo Ambiental: Ausencia de Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A) Riesgo Socio Cultural: Afectación de capacidad de incidir	Derecho al respeto a los pueblos originarios Derecho a subsistencia (respeto modelo economía de la comunidad) Derecho a la información	Derecho al agua limpia Derecho al acceso a bienes y recursos naturales Derecho al acceso a la justicia Derecho al debido proceso Derecho al medio ambiente sano Derecho a la consulta previa Derecho a la información
Construcción	Colocación de infraestructura	Riesgo Ambiental: Destrucción ambiental Riesgo Económico: Desplazamiento económico Riesgo Socio Cultural: Desplazamiento de poblaciones Riesgo Socio Cultural: Inseguridad	Derechos Transversales	Derecho a la participación Derecho a la propiedad Derecho a la salubridad Derecho a la salud física y mental Derecho al reasentamiento en condiciones dignas Derecho a la vivienda
Explotación y beneficio	Trabajo /Explotación infantil Manejo inadecuado de residuos y vertimientos Abuso de posición dominante Despojo de propiedad y tierra Reasentamientos inadecuados o arbitrarios Nuevos factores de riesgo para conflictividad social Reasentamientos involuntarios	Riesgo ambiental: Impactos ambientales adversos por falta de monitoreo Riesgo económico: Inflación local Riesgo económico, salud y socio cultural: Condiciones laborales malas y/o desiguales Riesgo económico y socio cultural: Desigualdad Riesgo de salud: En virtud y escasez de agua Riesgo socio cultural: Migraciones precarias	Derecho a la identidad colectiva y originaria Derecho a la reparación o compensación como mecanismo resarcitorio de los daños Derecho de acceso a servicios básicos para la población trabajadora flotante Derechos laborales (trabajo digno)	
Cierre de faenas	Planes de cierre inapropiados/inadecuados Pasivos ambientales	Riesgo ambiental y de salud: Contaminación Riesgo económico: Gasto de recursos públicos para hacerse cargo de pasivos ambientales peligrosos Riesgo económico y socio cultural: Desempleo Riesgo al derecho a la salud: Mortalidad y morbilidad	Derecho a la vida Derecho a la seguridad social Derecho de acceso a servicios básicos Derechos laborales	

Fuente: Sistematización del Taller Regional FIO Rol de las Defensorías del Pueblo Frente a reclamos de violaciones de derechos humanos relacionadas con el sector minero. Santiago, Chile – 21 y 22 de marzo 2017, pp. 10, 11, 21 y ss. (Informe inédito/no publicado hasta la fecha).

De la revisión de la información suministrada, así como de algunas quejas disponibles en los portales de Internet se pudo evidenciar también que las INDH identifican los derechos vulnerados, los impactos y/o los riesgos según la complejidad del caso, la información disponible y la interpretación del mandato. Sin embargo, al registrarlos, no siempre relacionan estos riesgos con los sectores económicos en cuestión.

Así, con excepción de las INDH de Brasil, Chile y Colombia, que han realizado importantes esfuerzos para que al describir los casos se registren las acciones de las empresas y sus responsabilidades, así como también han formulado recomendaciones a cargo de las empresas; las INDH no han abarcado el segundo pilar referido a la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Ello genera que exista un problema de invisibilización, lo que dificulta la elaboración de políticas de prevención con mayores niveles de focalización⁶⁵.

De esta manera, la principal atención de las INDH se ha centrado en el primer pilar de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, la protección del Estado ante la violación de los derechos humanos. Ejemplos de esto los hallamos cuando las INDH recomiendan a las entidades competentes abstenerse de otorgar títulos a los habilitantes sin procesos de consulta previa o cuando solicitan que investiguen, procesen, sancionen y reparen las violaciones a los derechos humanos presuntas o eventuales en contextos u operaciones mineras; pero sin hacer alusión directa a las empresas involucradas, es decir, al atribuir la responsabilidad, exclusivamente, a las entidades estatales. Atendiendo a esto, se recomienda que las INDH evalúen si su mandato puede incorporar elementos del segundo pilar, la responsabilidad corporativa de respetar los derechos humanos, interpretando su alcance a favor de una mayor protección de los derechos humanos.

Otro aspecto está en el hecho de que las INDH han dirigido su análisis, especialmente, a la presunta vulneración o impacto sobre derechos civiles y políticos (por ejemplo, el derecho al debido proceso en relación al derecho a la consulta previa); siendo pocos los casos en que se analizan los denominados derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, las amenazas al derecho a la salud o los derechos laborales).

Una muestra importante de la labor de las INDH se encuentra en la actuación de diversas instituciones ante el desastre de rompimiento de la presa de Fundão, en el subdistrito de Bento Rodríguez, a 35 kilómetros del centro de Mariana, en el estado de Minas Gerais de Brasil. La Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano y el CNDH adoptaron una perspectiva integral e interdependiente de los derechos con vistas a la adopción de estrategias necesarias para el acceso a la justicia y a los mecanismos de reparación a cargo del Estado y de las empresas involucradas⁶⁶.

f) La perspectiva de género en el trámite de quejas relacionadas con contextos mineros

Las actividades mineras no son neutrales al género: ello significa que las mujeres podrían estar expuestas a patrones de discriminación y diversas formas concretas de violencia en estos contextos. Lo anterior, porque tradicionalmente esta actividad se ha asignado a los hombres y se han arraigado estereotipos sobre la labor de las mujeres en las operaciones mineras que limitan su libre participación, encasillándolas en ciertas labores en concreto y excluyéndolas de otros beneficios

65 Sistematización del Taller Regional FIO. *Rol de las Defensorías del Pueblo Frente a reclamos de violaciones de derechos humanos relacionadas con el sector minero*. Santiago, Chile – 21 y 22 de marzo 2017, pp. 10, 11, 21 y ss.

66 Comissão Especial «Atingidos por Barragens» Resoluções N° 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07, Disponibles en: <http://pfdc.pgr.mpf.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph> y <http://pfdc.pgr.mpf.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/sumario-executivo-relatorio-cddph>

como puestos de empleo, servicios complementarios de alimentación, educación y salud, debido a que los mismos no son adecuados a sus necesidades⁶⁷.

Los Principios Rectores establecen salvaguardas para incorporar la perspectiva de género al valorar los impactos y riesgos de las empresas sobre los derechos humanos en las mujeres. Por ello, los comentarios al Principio Rector 3 recomiendan que las empresas reciban el asesoramiento del Estado sobre los problemas específicos en estos contextos⁶⁸. A su vez, recomiendan a los Estados asegurar que las empresas no cometan violaciones o impactos sobre los derechos de las mujeres, especialmente de aquellas que se ubican en las zonas afectadas por los conflictos armados⁶⁹.

Por otra parte, conforme a los Principios Rectores 12 y 18, las empresas deberán guiar sus actividades de conformidad con las normas referidas a los derechos de las mujeres⁷⁰ y prestar debida atención a los riesgos que sus actividades podrían ocasionar en el ejercicio de sus derechos⁷¹. Por ello, reiteran el deber empresarial de implementar un proceso de debida diligencia en toda situación en la que sus actividades podrían tener impactos sobre los derechos humanos, especialmente cuando exista información relevante sobre los riesgos⁷².

De esta forma, por ejemplo, en el contexto del alza repentina de los precios de metales, una empresa minera podría establecer jornadas nocturnas de trabajo⁷³; esta medida podría exponer a las mujeres a formas de violencia sexual y/o, a la par, podría también afectar su vida familiar al obstaculizar el tiempo dedicado al cuidado familiar o al regado de huertos de subsistencia.

En otro caso, la venta de terrenos comunales podría generar ingresos importantes para el pueblo indígena. Sin embargo, para las mujeres podrían surgir otros problemas como la falta de agencia y de decisión, frente a los hombres, sobre la administración del dinero recibido, así como otros riesgos asociados a impactos socioambientales por la realización de ciertas actividades en las proximidades de algunas infraestructuras mineras⁷⁴.

Si bien, el tercer pilar de los Principios Rectores, referido a la responsabilidad compartida de los Estados y las empresas de brindar recursos efectivos a las víctimas, no contiene referencias sobre la perspectiva de género; desde una mirada integral y sistemática, resulta necesario que las INDH interpreten los Principios Rectores de tal manera que aseguren, a través de enfoques sensibles al género, que cada mujer denunciante o presunta víctima de violaciones o impactos a los derechos humanos en contextos u operaciones mineras recupere y/o potencie su voz y su autonomía.

67 En el caso de servicios complementarios de salud, por ejemplo, algunas minas lo otorgan a sus trabajador(a)s pero estos programas carecen de servicios de salud reproductiva (parteras o ginecólogas). Así mismo, en otras ocasiones no se reconoce la agencia de las mujeres que tienen cargas familiares para involucrarse en las actividades mineras o tienen una manera diferente de tomar las decisiones sobre los alimentos del hogar. En el caso de la educación, veces las oportunidades de trabajo ofrecidas por las empresas para los pueblos indígenas o comunidades locales requieren escolaridad completa y esta barrera no la pueden pasar las mujeres

68 Naciones Unidas. Comentarios al Principio Rector 3. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*; p. 6. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

69 Naciones Unidas. Comentarios al Principio Rector 7 *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*; p. 10. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

70 Como la Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Naciones Unidas. Comentarios al Principio Rector 12. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*; p. 17. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf; NACIONES UNIDAS, La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación, p. 14. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

71 Naciones Unidas. Comentarios al Principio Rector 18. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*; p. 17. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

72 Naciones Unidas. *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación*, p.89. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

73 Naciones Unidas. *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación*, p.48 y 51. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

74 Las INDH han recibido quejas sobre afectación a la tierra, pero se han quedado en la queja colectiva sin explorar en los roles de género. De la revisión de la información realizada por el consultor en el marco de este trabajo, no se encontraron prácticas resaltantes.

Por ello, las INDH deben planificar, organizar, promover y monitorear las acciones necesarias para la reducción de las barreras que enfrentan las mujeres en estos contextos. Entre las principales se encuentran: los niveles bajos de escolaridad, la pobreza, la edad, las cargas familiares, la pertenencia étnica, el monolingüismo, entre otras. Así mismo, en aplicación de los Principios Rectores 13 y 26, las INDH deberán supervisar que las empresas eviten provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos de las mujeres que forman parte de la cadena de valor de las operaciones mineras, al tener en cuenta las dificultades específicas que tienen para activar los mecanismos estatales de reclamación⁷⁵.

Además, las INDH deberán adoptar una perspectiva interseccional que reconozca que en las mujeres concurren un universo de identidades que conjugan varios factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, pertinencia étnica, situación de pobreza, persona viviendo con VIH/SIDA, discapacidad u otras condiciones sociales relevantes para analizar el ejercicio de sus derechos frente al sector minero. Si los sistemas y políticas para la gestión de información institucional son sensibles a esta interseccionalidad, las INDH podrán identificar a tiempo los riesgos específicos, los impactos adversos los casos complejos y las eventuales violaciones de los derechos humanos, comprendiendo la diversidad de su naturaleza.

Adicionalmente, la perspectiva de género permite alertar los riesgos de aquellos hombres que presentan o manifiestan atributos identitarios diversos a los impuestos por una concepción patriarcal y heterogénea clásica de la masculinidad, la cual suele estar arraigada en los contextos mineros. Así, hombres con orientación sexual, identidad, expresión de género y características sexuales «diversas», pueden correr riesgos a sus derechos humanos que solo la perspectiva de género podría visibilizar.

En este sentido, algunas prácticas promisorias en las labores de las INDH merecen ser recordadas.

Durante su misión a Copiapó, el INDH de Chile evidenció el impacto de los pasivos ambientales en relación con el género y detuvo su atención en los problemas de las mujeres: compartir baños comunes en las viviendas de emergencia en el Chañaral, carecer de servicios de ecografía para mujeres embarazadas, exposición al arsénico, vulnerabilidad de niñas y mujeres frente a enfermedades diarreicas, respiratorias, cutáneas, hepatitis y meningitis, entre otros⁷⁶.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Colombia acompañó, durante el año 2015, los procesos de consulta previa referidos a proyectos de exploración y explotación minera en territorios de comunidades afrocolombianas, a fin de supervisar la satisfacción de los derechos de las mujeres afrodescendientes⁷⁷. Con ello, la Defensoría pudo supervisar que, en desarrollo del derecho colectivo a la consulta previa, no se invisibilizarán los problemas específicos que podrían tener las mujeres afrocolombianas, tal como ha sido recomendado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁷⁸.

75 Naciones Unidas. Principio Rector 13. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*, pp. 17 y 35. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

76 Instituto Nacional de Derechos de Chile. INDH - *Misión de Observación a las Comunas de Copiapó, Tierra Amarilla y Chañaral* - 8 al 12 de julio de 2015, p. 7, 31, 35 y 54. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/883/informe-mision-copiapo.pdf?sequence=4>

77 Defensoría del Pueblo de Colombia. *Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales. Rendición de cuentas Periodo 2013-2016*, p. 4. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/public/rendiciondecuentas/assets/delegada-asuntos-constitucionales-y-legales.pdf>

78 Naciones Unidas. *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia*. CEDAW/C/COL/CO/7-8, 29 de octubre de 2013, párrafos 33 y 34; *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia*. CEDAW/C/BOL/CO/5-6, 28 de julio de 2015, párrafos 34 y 35.

En similar sentido, la Defensoría del Pueblo de Ecuador atendió una solicitud de intervención referida a las agresiones de las mujeres manifestantes Elsa Beatriz Rugirles Lazo, María Herlinda Gutama, Etelvina Misacongo Chumir, Goergina Gutama Muevecela, Lina Magalí Solano Ortiz, María Mercedes Gutama Tibilín y María Ángeles Chumir Gutama (todas ellas, integrantes del Frente de Defensa de la Pachamama) por parte de la Policía⁷⁹. En este sentido, la Defensoría del Pueblo de Ecuador valoró las acusaciones de las víctimas, así como otras pruebas suministradas por ellas y acogió sus reclamos; solicitó a la Policía Nacional garantizar a las peticionarias sus derechos a la libertad de expresión, reunión y manifestación antes y después de las protestas sociales.

Otro ejemplo relevante se encuentra en la supervisión realizada por el Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo de Perú, a los primeros procesos de consulta previa en el sector minero. Dicha institución evidenció que en el proceso de consulta del proyecto minero Aurora, concurren muchas mujeres indígenas: madres y adultas mayores, en su mayoría de habla quechua. Sin embargo, la Defensoría constató que no se brindó la asistencia técnica necesaria, lo cual dificultó su participación efectiva en el taller informativo.

Por tal razón, la Defensoría del Pueblo recomendó al Ministerio de Energía y Minas garantizar la traducción de las declaraciones de la población indígena y dar respuesta a sus preguntas, así como facilitar asistencia técnica a la población durante todo el proceso de consulta⁸⁰. Posteriormente, en la supervisión del taller informativo del proceso de consulta del proyecto minero La Merced, la Defensoría reiteró su recomendación de garantizar la traducción de la información relevante y de las intervenciones que se produzcan durante las diversas etapas del proceso de consulta previa, especialmente en los pueblos indígenas en los que se evidencie presencia significativa de mujeres adultas y adultas mayores⁸¹.

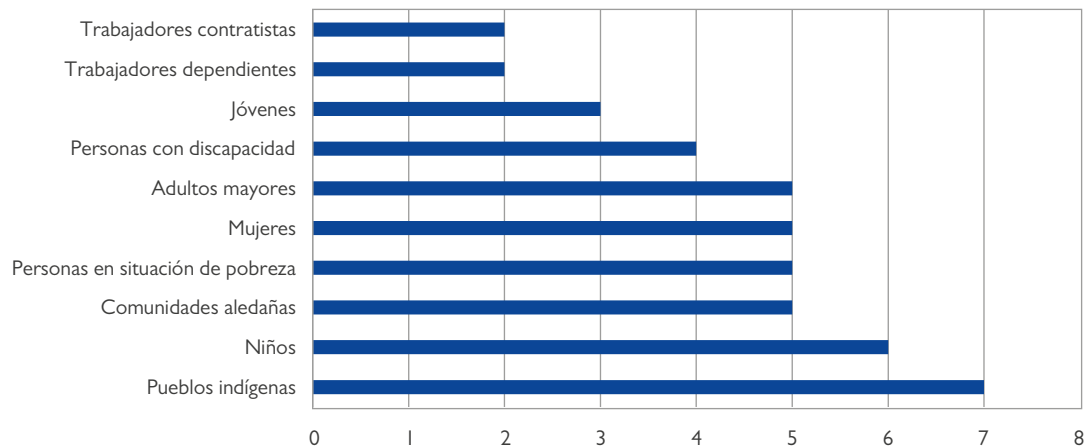
Todo lo anterior nos sugiere que las INDH han incorporado la perspectiva de género en las acciones desplegadas para prevenir o atender presuntas violaciones o impactos a los derechos humanos en contextos mineros. No obstante, resulta necesario que el enfoque se transversalice con otras estrategias adicionales, incluida aquella que permita a los sistemas de información visibilizarlo con las interseccionalidades mencionadas. Entre las acciones sugeridas se encuentran 1) la elaboración y la aplicación de indicadores, guías y protocolos, sensibles al género, 2) el diseño de sistemas de información que brinden datos desagregados por género que analicen los factores de vulnerabilidad y sus contextos, 3) la adopción de mecanismos participativos cuyos métodos empoderen y fortalezcan las capacidades de los titulares de los derechos, 4) la elaboración de recomendaciones que establezcan reparaciones colectivas que trasciendan el caso concreto bajo examen, 5) evaluación periódica de las medidas de respuesta.

79 Defensoría del Pueblo de Ecuador. Resolución de revisión 014-ADHN-DPE-2017. Trámites Defensoría No. 1168-2015-CG DZ6, 17 de febrero de 2017. Loja Elsa Beatriz Urgiles Lazo y otras en contra de la Policía Nacional. Disponible en: repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/1503/3/REV-DPE-014-2017.pdf

80 Defensoría del Pueblo del Perú. Informe sobre la evaluación de la etapa informativa del proceso de consulta previa al proyecto de exploración minera Aurora. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Informe-N-001-A-2016-DP-AMASPPI-PPI-Aurora.pdf>

81 Defensoría del Pueblo del Perú. Oficio dirigido al Ministerio de Energía y Minas en relación con la consulta previa del proyecto minero La Merced. Disponible en: <http://defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Oficio-N-504-2016-MEM-consulta-previa-La-Merced.pdf> y <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Informe-N-003-2016-DP-AMASPPI-PPI-La-Merced.pdf>

GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS DE ACUERDO A LA VULNERABILIDAD



Fuente: Respuestas a las fichas de validación de la información preliminar sobre el estudio comparado sobre actuaciones defensoriales

g) La atención de las personas pertenecientes a grupos o poblaciones expuestas a mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación

Los Principios Rectores requieren que los Estados y las empresas adopten medidas específicas que atiendan «los derechos, necesidades y problemas de las personas pertenecientes a grupos o poblaciones con mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación, y teniendo debidamente en cuenta los diversos riesgos que pueden enfrentar mujeres y hombres»⁸².

Lo anterior implica, conforme al Principio Rector 3, que los Estados brinden asesoramiento a las empresas mineras sobre cómo incorporar la transversalidad de los enfoques de género, discapacidad, interculturalidad, intergeneracional y de derechos, en sus diferentes operaciones⁸³. En ello, las INDH podrían asistir técnicamente al sector minero sobre los métodos específicos y útiles para incorporar estos enfoques en sus procesos internos con el fin de prevenir y atender oportuna y adecuadamente los impactos negativos sobre los grupos vulnerables o marginados.

Además, en atención al Principio Rector 18, los titulares mineros deberán prestar cuidado a las consecuencias concretas de sus actividades sobre los derechos humanos en estos colectivos, a través de consultas, procesos participativos u otras medidas⁸⁴. Igualmente, en aplicación de los Principios Rectores 26 y 27, las empresas deberán evaluar la efectividad de sus respuestas frente a las necesidades específicas de los grupos vulnerables⁸⁵.

82 Naciones Unidas. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*; p. 1. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf. Esta idea también se expone en el documento denominado *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía de interpretación*, 2012 p. 43. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

83 Naciones Unidas. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*; Comentarios al Principio 3, p. 6. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

84 Naciones Unidas. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*; Principio Rector 18 y comentarios, p.23. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf. *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía de interpretación*, p. 47. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

85 Naciones Unidas. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*; Principios Rector 26 y 27, y comentarios, pp. 35 y 37. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

Adicionalmente, los Estados y las empresas deberán desmontar los obstáculos (culturales, sociales, físicos y financieros) que afrontan, en contextos de exclusión, las víctimas de violaciones de los derechos humanos para acceder, utilizar y beneficiarse de los mecanismos judiciales⁸⁶. Por ello, los Estados deberán reconocer las asimetrías de poder y los problemas específicos de los diversos grupos vulnerables o marginados cuando requieran de la restitución de sus derechos ante los órganos estatales⁸⁷. Adicionalmente, los Estados deberán adoptar estrategias que empoderen y promuevan la autonomía de las víctimas que provengan de colectivos vulnerables o marginados.

Sobre la vulnerabilidad inmanente de algunos colectivos o grupos poblacionales generalmente así categorizados, Naciones Unidas ha sostenido:

La vulnerabilidad puede depender del contexto, por ejemplo, aunque las mujeres son más vulnerables a los abusos que los hombres en algunos contextos, no lo son necesariamente en todos ellos. También es cierto que, en algunas situaciones, las mujeres pertenecientes a grupos marginados pueden ser doblemente vulnerables: porque están marginadas y porque son mujeres⁸⁸.

En este sentido y en relación con el sector minero, las INDH clarificaron que los derechos impactados o vulnerados por las operaciones mineras no variaban según el grupo vulnerable. Sin embargo, las INDH sí observaron que el ejercicio efectivo de los derechos humanos para ciertos grupos poblacionales en concreto sí se veía afectado por varios factores como la accesibilidad geográfica, las características técnicas de los proyectos mineros, la presencia histórica y el arraigo de la industria minera, la fortaleza organizativa del tejido social, el nivel de contacto con el exterior y la valoración de las experiencias con el Estado, la autonomía económica de los actores sociales, la capacidad de incidencia política, entre otros⁸⁹, conforme aparece en el siguiente cuadro:

86 Naciones Unidas. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*; Principio Rector 20 y comentarios, p.37. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

87 Naciones Unidas. *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*; Principio Rector 20 y comentarios, p.37. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

88 «La cadena de valor de una empresa está constituida por las actividades que convierten los insumos en productos mediante la adición de valor. Incluye a las entidades con las que mantiene una relación empresarial directa o indirecta y que bien: a) proporcionan productos o servicios que contribuyen a los propios productos o servicios de la empresa; o b) reciben productos o servicios de la empresa». Naciones Unidas, *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación*, p.10. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

89 Sistematización del Taller Regional FIO. *Rol de las Defensorías del Pueblo Frente a reclamos de violaciones de derechos humanos relacionadas con el sector minero*. Santiago, Chile – 21 y 22 de marzo 2017, p. 20.

CUADRO 5: IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS PERTENECIENTES A GRUPOS O POBLACIONES EXPUESTOS A MAYORES RIESGOS DE VULNERABILIDAD O MARGINACIÓN

Grupo de especial atención	Principios Rectores	Taller FIO
Adultos mayores		×
Defensores de derechos humanos	×	×
Familiares de trabajador(a)s migrantes	×	
Migrantes	×	×
Mujeres	×	×
Niños, niñas y adolescentes	×	×
Personas con discapacidad	×	×
Población rural (agricultores(a), ganadero(a)s y pastor(a)s)		×
Pueblos indígenas y minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas	×	×
Trabajadores(a)s (especialmente, lo(a)s trabajador(a)s migrantes)	×	×

Fuente: Elaborado con la información de la sistematización del Taller Regional FIO Rol de las Defensorías del Pueblo Frente a reclamos de violaciones de derechos humanos relacionadas con el sector minero. Santiago, Chile – 21 y 22 de marzo 2017, pp. 10, 11, 21 y ss. (Informe inédito/no publicado hasta la fecha).

No obstante, el cuadro anterior permite evidenciar que las INDH son conscientes de los problemas específicos de todos los grupos reconocidos en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, con excepción de las minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, y lo(a)s familiares de lo(a)s trabajador(a)s migrantes.

Resulta importante que las INDH reconozcan evolutivamente a otros grupos reconocidos con más ímpetu luego de la aprobación de los Principios Rectores, como los adultos mayores y al sector rural⁹⁰. En relación con el sector minero, las INDH clarificaron que los derechos impactados o vulnerados por las operaciones mineras no variaban según el grupo vulnerable⁹¹. En este sentido, en las fichas de validación, las INDH señalaron que las quejas conocidas sobre grupos en situación de vulnerabilidad o mayor riesgo, fueron las siguientes

Frente a la población indígena, las INDH del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú coincidieron en señalar que los pueblos indígenas se encuentran expuestos a vulnerabilidad y discriminación porque los proyectos mineros suelen realizarse en sus territorios; sin embargo, los Estados omiten o implementan deficientemente los procesos de

90 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, 16 de noviembre de 2010, CEDAW/C/GC/27.

91 Sistematización del Taller Regional FIO. Rol de las Defensorías del Pueblo Frente a reclamos de violaciones de derechos humanos relacionadas con el sector minero. Santiago, Chile – 21 y 22 de marzo 2017, p. 22.

consulta⁹². Asimismo, que estos eventos se ven afectados en el ejercicio de sus derechos por los impactos de la minería en el uso de los recursos naturales, en especial, los derechos al agua y a las tierras comunales.

Sobre este punto en particular, el INDH de Chile puntualizó lo siguiente:

Los grupos indígenas suelen tener problemas de acceso al agua. La minería en Chile se desarrollado principalmente en la zona norte donde hay graves problemas de acceso al agua, donde el ingreso de grandes empresas mineras ha dejado a los pueblos indígenas sin agua para su consumo doméstico y agrícola. Las comunidades aledañas a las actividades mineras suelen ser ciudades pobres con poco acceso a mecanismos de protección de sus derechos frente a las afectaciones provocadas por empresas mineras⁹³.

Adicionalmente, las INDH de Estado Plurinacional de Bolivia, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú indicaron que los niños, niñas y adolescentes se encuentran expuestos a situaciones de vulnerabilidad. En este sentido, la Defensoría de Ecuador sostuvo que este grupo puede estar expuesto a situaciones de riesgo por posibles desplazamientos relacionados a los proyectos mineros, así como con relación al acceso a derecho a la educación, salud y medio ambiente sano⁹⁴. Mientras que la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia reportó que varios de los casos conocidos por su institución están relacionados con el trabajo infantil⁹⁵.

Las INDH de Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Portugal coincidieron en que las comunidades aledañas a los proyectos también se encuentran expuestas a situaciones de discriminación y vulneración de sus derechos. En relación con ello, el INDH de Chile expresó lo siguiente:

Las comunidades locales cercanas a las operaciones mineras pueden ser las más vulnerables pues se exponen al riesgo de enfrentar situaciones de pobreza y difícil acceso a mecanismos de protección de sus derechos, especialmente los laborales⁹⁶.

Por otro lado, aunque con menor intensidad, algunas INDH reconocieron que los derechos de otros grupos podrían recibir impactos negativos por las actividades mineras, entre ellos: las personas con discapacidad (Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador), los jóvenes (Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia y Perú), y lo(a)s trabajador(a)s dependiente(a)s o contratistas (Brasil).

Los sistemas de registro permiten identificar que la pertenencia a grupos o poblaciones expuestos a mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación en contextos mineros se encuentra incorporada en el trabajo de las INDH como una categoría de análisis. Las INDH utilizan este marco de referencia para adoptar las estrategias pertinentes e ingresan los datos relevantes (edad, género o pertenencia a uno de estos colectivos). Sin embargo, lo que verdaderamente estructura el desarrollo de la queja son los derechos cuyo incumplimiento se dilucida y no necesariamente el grupo poblacional afectado.

92 Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por la Defensoría del Pueblo de Colombia; Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por la Defensoría del Pueblo de Ecuador, Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por la Defensoría del Pueblo de Perú.

93 Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

94 Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia; Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

95 Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

96 Ficha para la validación de la información preliminar sobre el estudio comparativo sobre actuaciones defensoriales - Derechos y minería suministrada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

No obstante lo anterior, el registro del grupo vulnerable no es un fin en sí mismo; lo que importa es que exista una respuesta institucional adecuada, que atienda las múltiples necesidades de los colectivos vulnerables, desde sus particularidades.

En Brasil, la PFDC considera que el rompimiento de la presa de Fundão, en la cuenca del río Doce, es un desastre que aún se encuentra en curso, una vez que los retos para la reparación integral a las víctimas continúan presentes, siendo que ése propio proceso —a cargo de las empresas y de los entes públicos corresponsables— es causador de nuevos daños, como, por ejemplo, el sufrimiento psicológico generador de casos de depresión a personas que fueron desplazadas de sus hogares, imposibilitadas de realizar sus actividades profesionales o que perdieron sus relaciones sociales o de vecindad. En ese sentido, por ejemplo, en visitas a Barra Longa, cuya sede municipal fue muy damnificada por los desechos de las actividades mineras, en el estado de Minas Gerais, lo(a)s afectado(a)s reportaron que los propios empleado(a)s de empresas tercerizadas para hacer la reparación de aquel distrito han asediado a las mujeres del lugar.

Al respecto, las INDH tienen ante sí el reto de profundizar en la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, en relación con las personas pertenecientes a grupos o poblaciones expuestos a mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación. Ello genera que las INDH evalúen las barreras en los entornos de los proyectos mineros que afrontan en contextos en los cuales las empresas son los actores que definen y modifican el tejido social. Una política pública en el tema de derechos humanos y empresas debe representar efectivos avances en los parámetros de protección de derechos de personas afectadas por actividades empresariales.

Es decir que los Principios Rectores deben ser considerados como un punto de partida y no de llegada, que requieren del desarrollo de normativas y políticas nacionales integrales y coherentes, que puedan tener inclusive una mayor protección y alcance⁹⁷. Asimismo, las INDH deben evaluar cómo propiciar los mecanismos necesarios para se reduzcan las asimetrías existentes.

h) Análisis de los atributos de las quejas desde los derechos de las víctimas

Si bien, las víctimas deben corresponder a una categoría especial de protección dentro del sistema de registro, es aún más importante que las INDH recuerden que el proceso de atención, trámite y registro de quejas, peticiones y/o casos les permite implementar el tercer pilar de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, referido al acceso a mecanismos de reparación.

En este sentido, el trámite de quejas en sí mismo es un recurso y debe responder a los criterios de ser legítimos, accesibles, predecibles, equitativos, transparentes, compatibles, aprendizaje continuo y basarse en la participación y el diálogo conforme al Principio Rector 3 I.

Por lo anterior, y de conformidad con los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos los recursos deben ser accesibles para las partes (sin obstáculos o demoras injustificadas), permitiendo una respuesta rápida, sencilla e integral⁹⁸: deben constituirse como mecanismos eficaces, que no se agoten en una simple formalidad, sino que respondan a las razones de los

97 La Corte IDH ha señalado en dos casos (Kaliña v Surinam, párrafo 224; y Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, párrafo 318) y la Opinión Consultiva sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos (párrafo 155) la relevancia de los Principios Rectores para determinar la responsabilidad internacional del Estado y el alcance de las obligaciones internacionales.

98 Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No.228, párrafo 106; Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C N° 246, párrafo 211; Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C N° 340, párrafo 174.

solicitantes y muestren resultados⁹⁹; con el respeto del derecho al debido proceso dentro de un plazo razonable¹⁰⁰.

De ahí la necesidad de que estos mecanismos y procesos sean transparentes, lo cual implica incorporar en su gestión varias acciones: i) la protección de la confidencialidad de los administrados (solicitantes, víctimas y empresas) y de las presuntas víctimas de violaciones o impactos a los derechos humanos por el sector de minería; ii) la revisión y formulación de estrategias para fortalecer los mecanismos judiciales y extrajudiciales existentes y determinar las oportunidades para que el trámite de reclamaciones garantice la reparación frente a las violaciones o impactos de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales; iii) la asesoría y defensa legal de las víctimas; iv) la asistencia técnica a las entidades (judiciales y extrajudiciales) y la difusión de información con empresas y con la sociedad civil; vi) en caso de poseer competencias cuasi jurisdiccionales, la recepción y examen de las solicitudes sobre casos individuales, sin reemplazar la competencia de otras instituciones estatales para la protección de los derechos como órganos administrativos especializados.

Un ejemplo importante de la transparencia se encuentra en los casos del Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú que publican en sus portales de Internet algunas de las decisiones finales de investigaciones sobre denuncias que han conocido, así como los informes de misiones y otras investigaciones temáticas.

2.2.2 Recomendaciones para mejorar el registro de quejas, peticiones y atención de casos

Sumado al análisis del capítulo anterior, las Defensorías del Pueblo de Colombia y Bolivia se unieron con el fin de contrastar sus experiencias respecto del proceso de registro, levantamiento y sistematización de la información institucional existente, durante los años 2010-2017, relacionada con presuntos impactos o vulneraciones a los Derechos Humanos por parte de empresas mineras.

Cada una de estas Instituciones realizó un acercamiento autocrítico que permitió verificar el esfuerzo que hacen los equipos de trabajo de ambas entidades para abordar y tramitar, con la perspectiva apropiada, las quejas, peticiones, casos y/o solicitudes que llegan a la entidad sobre el tema. Así mismo, se pudo evidenciar la magnitud de los recursos internos que se activan y desplazan a nivel institucional para atender estas situaciones, en ejercicio de sus respectivas competencias.

Todos estos escenarios generan un gran reto para que las INDH conozcan y se apropien de la reglamentación y los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y empresas y los institucionalicen dentro de sus prácticas y procesos operativos. Gracias a estos ejercicios hoy podemos enunciar las siguientes recomendaciones, que pueden servir a otras instituciones para mejorar el registro y procesamiento de la información:

99 Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C N° 340, párrafo 174; Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C N° 141, párrafo 96; Caso Zegarra Marín Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C N° 331, párrafo 179.

100 Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C N° 340, párrafo 176.

a) En cuanto a los sistemas de información

- Evitar el doble registro y almacenamiento de datos. Generalmente, se hace uno manual y otro digital, siendo este último el más desactualizado. En el caso de Bolivia, por ejemplo, es obligatorio y preferente la sistematización digital de los documentos¹⁰¹.
- Centralizar o unificar todas las peticiones, quejas, solicitudes, casos y/o reclamos (según lo denomine cada Institución Nacional de Derechos Humanos) recibidos por las diferentes dependencias de la entidad en una misma base de datos de fácil y libre acceso para todos los funcionario(a)s que puedan tener relación con los casos, con los filtros de seguridad pertinentes.
- Facilitar la migración de información de una dependencia a otra.
- Determinar con claridad quien y en qué momento es responsable de custodiar la información y consolidar todos los documentos relacionados con el caso. En el Sistema de Información Colombiano es posible que un(a) funcionario(a) concluya su actuación y la remita a otra dependencia o funcionario(a) para que continúe el trámite. Sin embargo, en la práctica no suele suceder y se cierran los casos sin incorporar todos los trámites que las distintas dependencias han realizado.
- Permitir la actualización o edición de información de los casos por parte de varios intervinientes. Esto apuntaría a mejorar la calidad y veracidad de la información y que todos los relacionados con el caso o que necesiten de ella tengan acceso a la misma. En Colombia, solo quien registra por primera vez un caso puede modificar la información. Ello hace que el sistema no consolide todos los avances existentes sobre un mismo caso¹⁰².
- Incorporar a la empresa o a los agentes privados como posible responsable específico dentro del registro.
- Introducir la categoría de impacto sobre los derechos humanos en el marco de actividades empresariales (lo cual no necesariamente implica acciones contrarias a la ley), y difiere de la categoría de violación de derechos humanos¹⁰³.
- Añadir, dentro del catálogo de conductas violatorias, el incumplimiento de las empresas a su deber de respetar los derechos humanos para que además de la entidad pública se visibilice al sector privado.
- Incluir, en el catálogo de conductas violatorias, el incumplimiento al deber de garantía por parte del Estado y al deber de acceso a medios de reparación por parte sector público como privado. Se puede empezar por verificar la existencia o no existencia del mecanismo, tanto estatal como no estatal.

101 Vale la pena resaltar una herramienta creada en la Defensoría del Pueblo de Bolivia con el fin de fortalecer institucionalmente la tramitación de las denuncias que atiende esa Institución: El conjunto de documentos sobre lineamientos, guías y directrices para la atención de casos, emitidas por la Adjutoria (Instancia jerárquicamente relevante) para la Defensa y cumplimiento de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de Bolivia, las cuales van desde cómo elaborar notas de solicitud de información, hasta los parámetros mínimos y detallados para desarrollar una Resolución Defensorial, o cómo atender casos en problemáticas concretas como desalojos, discriminación, negligencia médica, vulneraciones a la integridad, acoso laboral, etc. Estos documentos son de aplicación obligatoria por los operadores y son objeto de supervisión y control periódicamente.

102 Sobre el particular, se recuerda la necesidad de respetar siempre los casos en que existe reserva legal y no sea conveniente que dicha información circule públicamente por todas las dependencias.

103 Algunos de los impactos podrían ser: Afectaciones sociales y ambientales imputables a la empresa, uso de materias primas y/o residuos peligrosos para la salud, (materiales y químicos utilizados en su operación empresarial), condiciones laborales de trabajador(a)s, contratistas y colaborador(a)s, vulneración del derecho a la consulta previa de pueblos indígenas, falta de mecanismos de seguimiento y control a las obligaciones de las empresas con títulos mineros, omisión o incumplimiento de la debida diligencia de las empresas, falta de estudios de impactos ambientales y sociales, por parte de las empresas, obstaculización del goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, limitaciones a la participación y asociación sindical.

- Agregar las categorías necesarias para visibilizar los grupos poblacionales expuestos a un mayor riesgo o vulnerabilidad, en especial, las comunidades indígenas y las personas que son discriminadas en razón al género o identidades sexuales diversas.
- Asociar, según el caso, variables relevantes relacionadas con la problemática minera, entre ellas: territorios de riesgo según el país determinado, poblaciones, sectores (servicio público, un mineral determinado, etc.), con el fin de generar alertas.
- Relacionar el caso con un Pilar Rector¹⁰⁴ que presuntamente se vulnera, como elemento identificador. Para ello es estratégico formar a los operadores en esta línea y adecuar los sistemas con categorías concordantes.
- Vincular los derechos en riesgo o vulnerados, con el caso, identificar alertas según la fase en que se encuentra el proyecto minero y alertar sobre eventuales impactos, adicionales a los que regularmente se causan sobre el medio ambiente y/o la salud¹⁰⁵.
- Facilitar o contar con una herramienta que permita establecer acciones conjuntas entre las Instituciones Nacionales de Derechos a fin de fortalecer el accionar de las mismas en la prevención, gestión y monitoreo de los conflictos sociales que se deriven de las actividades mineras, desde el ámbito de sus competencias. Esto para establecer líneas de intervención y estrategias conjuntas que aporten una respuesta integral a la problemática desde un enfoque de derechos, pero acorde a las realidades de cada país.

b) En cuanto a la cultura institucional de gestión de información

- Fortalecer la práctica institucional de digitalización de la información en las plataformas y con las tecnologías vigentes en cada INDH, con el fin de contar de forma permanente con datos actualizados.
- Homogeneizar el lenguaje de lo(a)s funcionario(a)s a la hora de capturar la información, desde una perspectiva de Derechos Humanos y Empresas¹⁰⁶.
- Replicar prácticas exitosas identificadas en países vecinos que, en materia de empresas y derechos humanos, hayan permitido fortalecer sus procesos internos¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Proteger, respetar y/o reparar.

¹⁰⁵ Otra herramienta creada e implementada por la Defensoría de Bolivia es un clasificador o documento guía, también vinculante, que brinda pautas prácticas a los operadores de casos para clasificar el derecho denunciado en categorías previamente determinadas. Estas categorías han sido construidas incorporando derechos y garantías establecidas en la Constitución Política y en Tratados y Convenios Internacionales y relacionan derechos con conductas. Entre las categorías que allí se encuentran están, por ejemplo, Derechos de la Madre Tierra, derechos y conductas de Naciones y Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos, y derechos del Pueblo Afroboliviano. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Colombia tiene su propia tabla de derechos y conductas vulneratorias que permite clasificar las peticiones en el sistema de información. Actualmente la tabla de derechos y conductas violatorias está siendo revisada y actualizada por la institución pues permite un amplio margen de discrecionalidad de los operadores, quienes en algunos casos omiten registrar los hechos con la perspectiva de Derechos Humanos y Empresas adecuada.

¹⁰⁶ Esto implica contar con categorías, estándares y conceptos estandarizados dentro del Sistema, los cuales deben ser previamente socializados con lo(a)s funcionario(a)s para evitar términos muy variados e imprecisos que hagan más difícil la búsqueda de información relacionada.

¹⁰⁷ Entre estos casos se recuerda, por ejemplo, el grupo de trabajo para la protección y garantía de los derechos humanos en el marco de las actividades empresariales de la Defensoría del Pueblo de Colombia. Este tiene como objetivo diseñar e implementar estrategias de promoción y divulgación en empresas y derechos humanos, monitoreo, seguimiento y evaluación a las acciones del estado para garantizar la realización efectiva de los derechos. entre otras (el documento clasificador de Bolivia es una buena práctica en este sentido).

c) En cuanto a los valores agregados que deberían aportar los Sistemas de Información (más allá de consolidar una base de datos)

- Contar con balances o reportes periódicos que totalicen la información de manera rápida y eficiente. Si el sistema los hace de forma programada o automática mucho mejor, sino, es pertinente poder tener información suficiente y oportuna con la cual sea factible identificar riesgos, grados de vulneración, capacidad de resiliencia y respuesta de ciertos grupos poblacionales y territorios entre otros.
- Contar con mapas georreferenciados sobre riesgos y potenciales conflictos socio-ambientales desde una perspectiva de prevención. (Esto sucede en Chile).
- Contar con mapas de alertas que den cuenta de las sanciones ambientales, sociales, penales, e incluso de la reputación de las empresas involucradas en los casos que recibe la INDH por presuntamente vulnerar o impactar los DH. Esto permitirá alertar riesgos y tener una perspectiva integral de las problemáticas así como la focalización de los sectores en los que las medidas preventivas deben fortalecerse y priorizarse.
- Verificar y alertar áreas de influencia directa e indirecta del proyecto minero, teniendo en cuenta los cambios que suceden en las mismas según las fases en que se encuentre cada proyecto (exploración, explotación y/o fase de cierre).

CONCLUSIONES

Las INDH son órganos públicos encargados de la promoción y la protección de los derechos humanos. El alcance del mandato otorgado por una norma nacional, perfila y limita las posibilidades de incidencia de cada institución según el contexto y las competencias reconocidas en cada país, y genera que cada institución sea única.

Frente a los conflictos relacionados con contextos mineros, pudo evidenciarse que las normas nacionales suelen interpretar el mandato de forma literal o restrictiva, haciendo que la gestión defensorial se concentre en la determinación de la responsabilidad de las autoridades estatales. Si bien, el Estado es el primer responsable de la protección de los Derechos Humanos, el respeto a los mismos es una responsabilidad compartida con los actores privados. Por ello, se recomienda que el mandato se interprete de forma amplia, de conformidad con las principales obligaciones internacionales de los Estados en la materia, entre las que se encuentra el deber general de proteger y garantizar los derechos humanos frente a los actos de cualquier sujeto, incluyendo los no estatales o las empresas.

Desde la aprobación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, las INDH han venido ocupándose con mayor incidencia de las presuntas violaciones o impactos a los derechos humanos por parte de empresas mineras. Una política pública en el tema de derechos humanos y empresas debe representar efectivos avances en los parámetros de protección de derechos de personas afectadas por actividades empresariales. Es decir que los Principios Rectores deben ser considerados como un punto de partida que requieren del desarrollo de normativas y políticas nacionales integrales y coherentes, que incluso pueden tener una mayor protección y alcance.

Resulta necesario que las INDH visibilicen e intercambien con mayor alcance todos los esfuerzos que vienen realizando para incorporar estos principios en su gestión defensorial, considerando todavía sus respectivas legislaciones nacionales.

En este sentido, el trámite de las quejas, peticiones y casos se configura como un proceso estratégico en la gestión defensorial para la prevención y atención oportuna de presuntas vulneraciones o impactos a los derechos humanos en estos contextos y como mecanismo esencial para la implementación del tercer pilar referido al acceso a los recursos efectivos de las víctimas.

La gestión eficiente de esta información dependerá entonces, de dos aspectos complementarios:

- i) la competencia institucional, es decir, las facultades legales y constitucionales que tiene la entidad a la hora de conocer, intervenir y atender quejas, reclamos o peticiones contra particulares (empresas mineras). Esta competencia determina los límites con que puede actuar e intervenir la entidad, así como también la forma en que aborda e interpreta las problemáticas que se presentan
- ii) los sistemas y procesos de gestión de información con los que cuenta la institución, lo cual hace referencia a la tecnología, recursos, procesos, protocolos y procedimientos establecidos internamente. Ellos inciden en las prácticas de registro, incorporación y trámite interno de la información que se recibe a través de los casos relacionados con el sector minero. Así mismo, impactan en la visibilización o invisibilización de las personas pertenecientes a grupos o poblaciones expuestos a mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación

Sobre este último punto, la transparencia en la información resulta fundamental. La información contenida en las fuentes abiertas consultadas en los portales de Internet de las instituciones se encuentra dispersa y a la fecha no existe predictibilidad sobre el rol preciso de las INDH frente a las actividades de las empresas, ni sobre los posibles resultados de dichas actuaciones. Por ello, independientemente de las interpretaciones (restrictivas o extensivas) del alcance del mandato, se sugiere que las instituciones defensoriales evalúen incorporar en sus sistemas de registro a los titulares de los derechos mineros (empresas), los minerales y las etapas que caracterizan los hechos concretos, teniendo especial consideración los retos que plantean las cadenas de valor en los países estudiados, desde la perspectiva de derechos.

De otro lado, el registro de las empresas no agota las estrategias que podrían realizar las INDH para incorporar la perspectiva de empresas y derechos humanos en su gestión. Las INDH son un actor estratégico para promover que el sector empresarial, a lo largo de la cadena de valor, 1) incorpore políticas y procedimientos dirigidos a la prevención de riesgos y a la reacción oportuna por las acciones a su cargo o por aquellas a las que se ha contribuido, 2) evalúe periódicamente los impactos sobre los derechos humanos, 3) integre los resultados de las evaluaciones de impactos en sus actividades, 4) informe sobre los impactos generados con otros actores relevantes, 5) reaccione rápidamente frente a los daños generados y realicen el monitoreo de las medidas de respuesta, 6) implemente métodos útiles para atender oportuna y adecuadamente los impactos negativos sobre los grupos poblacionales expuestos a mayores riesgos y erradique así las barreras de acceso y goce efectivo de los derechos con las que frecuentemente se enfrenta.

Aunado a lo anterior, las INDH pueden también mediar conflictos que surjan y velar por la participación plena de las comunidades en la toma de decisiones y en el acceso oportuno a la información relevante, así como también evaluar periódica y rigurosamente, si los procedimientos administrativos de las empresa y de sus propias entidades resultan recursos efectivos para acceder a la reparación, en cumplimiento con lo dispuesto en los Principios Rectores.

Todo lo anterior, como parte de los elementos estratégicos de gobernanza de los recursos naturales que deben incorporar y apalancar los Estados para prevenir eventuales conflictos sociales derivados de escenarios complejos, como los derivados de las actividades mineras, y apostar por la promoción de operaciones extractivas sostenibles.

ANEXOS

- Anexo 1.** Análisis normativo referido a la actuación de las Defensorías de Pueblo frente a las Empresas. Existencia de facultades expresas de intervención / actuación con Empresas
- Anexo 2.** Casos Atendidos más representativos
- Anexo 3.** Legislación Ambiental Cuadro comparativo relativo al sistema de protección constitucional que los Estados otorgan a los principios y garantías de protección del derecho ambiental

ANEXO I

ANÁLISIS NORMATIVO REFERIDO A LA ACTUACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO FRENTE A LAS EMPRESAS EXISTENCIA DE FACULTADES EXPRESAS DE INTERVENCIÓN/ACTUACIÓN CON EMPRESAS

PAÍS	Marco Normativo	¿Cuenta con facultades para requerir de información a Empresas?	¿Cuenta con facultades de recepción y gestión de quejas sobre/contra Empresas? Especifique cuáles.	¿Cuenta con facultades judiciales y administrativas sobre/contra Empresas? Especifique cuáles.	¿Cuenta con facultades de incidencia normativa y administrativa para actuar con empresas?	Existe una norma genérica o norma de cierre que describa sus facultades. Ej.: «y las demás que requiera para la protección y promoción de derechos».	¿Qué posibilidades de interpretación extensiva de sus competencias y facultades institucionales, podrían habilitar su intervención?	Descripción de problemas legales y prácticos que se visualizan en una intervención con empresas.	Anexos. Experiencias de Intervención
BOLIVIA	Constitución, artículo 218 Ley del Defensor del Pueblo (arts. 1, 2 y 5)	Sí. En el artículo 5 de la Ley del Defensor del Pueblo, consta el solicitar a las autoridades, servidores públicos, representantes legales de empresas privadas, mixtas y cooperativas que prestan servicios público autorizados indígenas originario campesinas, la información	Sí. El Capítulo IV de la Ley N° 870 Ley del Defensor del Pueblo referente al Deber de colaboración, estrategias de intervención, resoluciones y acciones de defensa) en su artículo 23 (estrategias de intervención) señala: a) Orientación y asesoría ciudadana b) Recordatorio ante omisión de respuesta c) Facilitación d) Investigación por denuncias e) Investigación de oficio	Sí. El artículo 5 de la Ley N° 870 Ley del Defensor del Pueblo, otorga las atribuciones la Defensoría del Pueblo en su numeral 1: I.- Interponer las acciones de inconstitucionalidad, de libertad, de amparo constitucional, de protección de privacidad, popular, de cumplimiento y el recurso directo de nulidad, en casos de vulneración de	Sí. El artículo 5 de la Ley N° 870 Ley del Defensor del Pueblo otorga las siguientes atribuciones: (numerales) 2.- Presentar proyectos de Ley y proponer modificaciones a Leyes, Decretos y Resoluciones no judiciales, en materia de su competencia, en diferentes niveles de gobierno. 10.- Interponer las acciones correspondientes contra las autoridades o servidoras y servido	Si. La Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia mediante la Ley N° 870 Ley del Defensor del Pueblo en su artículo 14 numeral 10 señala: Desarrollar investigaciones a denuncia o de oficio, audiencia pública, orientación ciudadana, generar alertas tempranas y recomendaciones, recordatorios,	Ninguna.	Sin observaciones.	La Defensoría del Pueblo, a la fecha no registra.

Continúa

BOLIVIA		que requiera para el ejercicio y cumplimiento de sus funciones.	f) Monitoreo y alerta tempranas g) Seguimiento a denuncias h) Audiencias públicas i) Parte accionante en acciones constitucionales de defensa.	derechos individuales y colectivos manifestadamente.	res públicos, representantes legales de empresas privadas, mixtas o cooperativas que presenten servicios públicos, o autoridades indígenas originario campesinas, en caso de no ser atendidas sus solicitudes.	sugerencias o correctivos para garantizar la vigencia plena de los derechos humanos.			
BRASIL	Constitución de la República Federativa de Brasil (artículos 127 a 129) Ley Complementaria Federal N° 75, de 20 de mayo de 1993 Ley Federal N° 7.347, de 24 de julio de 1985.	Sí. La Constitución de la República Federativa de Brasil establece que una de las funciones institucionales del Ministerio Público es la de «expedir notificaciones en los procedimientos administrativos de competencia, requisando informaciones y documentos para instruirlos, en la forma de la ley complementaria respectiva».	Sí. La Constitución de la República, en el artículo 129, III, dispone que el Ministerio Público puede promover el inquérito civil y la acción civil pública, para la protección del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y colectivos.; En los términos del artículo 6, inciso VII, de la Ley Federal Complementaria N° 75/1993, cabe al Ministerio Público promover el inquérito civil y la acción civil pública para: a) protección de los derechos constitucionales;	Sí. Las facultades mencionadas en el ítem anterior pueden, por medio de la acción civil pública, ser ejercidas ante el Poder Judicial, el cual decidirá sobre su procedencia. En el ámbito administrativo, el ejercicio de esas facultades normativas también se puede dar mediante la expedición de recomendaciones dirigidas a entidades privadas. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Ministerio Público puede valerse de	La Ley Complementaria Federal N° 75/1993 dispone que los órganos del Ministerio Público Federal pueden expedir recomendaciones con vistas a la mejora de servicios de relevancia pública, así como al respeto a los intereses, derechos y bienes cuya defensa le cabe promover, estableciendo plazo razonable para la adopción de las providencias cabibles.	El artículo 129, inciso IX, de la Constitución de la República establece que es función institucional del Ministerio Público «ejercer otras funciones que le sean atribuidas, desde que compatibles con su finalidad, siéndole sentada la representación judicial y la consultoría jurídica de entidades públicas».	La Constitución de la República, en su artículo 127, establece de una manera amplia la atribución del Ministerio Público, calificándolo como institución permanente, esencial a la función jurisdiccional del Estado, incumbiéndolo de la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indispensables. De ese modo, no es necesaria una	Una política pública en el tema de derechos humanos y empresas debe representar avances en los parámetros de protección de derechos de personas afectadas por actividades empresariales. Por ese motivo, es necesario acompañar con atención la toma de posición del gobierno no brasileño sobre el modo en que serán implementados	Proposición de acción civil pública contra las empresas Samarco Mineração S. A., Vale S. A. y BHP Billiton Brasil de responsabilidad limitada, así como contra la Unión Federal, el estado de Minas Gerais y sus órganos y autarquías corresponsables, teniendo por objetivo la reparación integral de los daños (inclusive económicos, sociales, culturales,

Continúa

	<p>Así, la PFDC como órgano del Ministerio Público Federal puede solicitar informes y documentos a entidades privadas (artículo 8º, IV, de la Ley Complementaria Federal Nº 75/1993). En los términos del artículo 8, § 1, de la Ley Federal Nº 7.347/1985, puede también solicitar certificados, informes, exámenes y pericias, incluso de entidades particulares.</p>	<p>b) protección al patrimonio público y social, del medio ambiente, de los bienes y derechos de valor artístico, estético, turístico y paisajístico; c) protección de los derechos individuales indisponibles, difusos y colectivos, relativos a las comunidades indígenas, a la familia, a los niños y adolescentes, a los mayores, a las minorías étnicas y al consumidor; d) otros derechos individuales indisponibles, homogéneos, sociales, difusos y colectivos. Compete, aún, al Ministerio Público, expedir recomendaciones con el objetivo de mejorar los servicios públicos y de relevancia pública, así como al respeto a los intereses, derechos y bienes cuya defensa le quepa promover. Puede también el Ministerio Público realizar términos de ajuste de conducta, incluso</p>	<p>los instrumentos procesales previstos en el ordenamiento jurídico, inclusive las acciones constitucionales, como el habeas corpus (artículo 5, LXXVIII, de la Constitución de La República), el habeas data (artículo 5º, LXXII, de la Constitución). El Procurador General de la República, que es el jefe del Ministerio Público Federal, también es parte legítima para proponer, ante el Supremo Tribunal Federal, acciones de control concentrado de constitucionalidad, tales cuales la acción directa de inconstitucionalidad y la acción declaratoria de constitucionalidad (art. 103, VI, Constitución Federal).</p>		Interpretación extensiva.	<p>los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.</p>	<p>turales y a los demás derechos humanos de la población atendida) causados por el rompimiento de la presa de Fundão, localizada en el municipio de Mariana, en la Provincia de Minas Gerais.</p>
--	---	---	--	--	---------------------------	---	--

BRASIL	Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y para velar por su promoción y ejercicio (...) impulsar la efectividad de los Derechos Humanos mediante las siguientes acciones integradas: promover, ejercer, divulgar, proteger y defender los Derechos Humanos y prevenir sus	Sí. Puede solicitar a las empresas (particulares) toda la información que considere necesaria, e incluya información contable, datos específicos, fechas, nómina para analizar, investigar a fondo o visibilizar la existencia o eventual existencia de un riesgo o vulneración de Derechos Humanos. Así mismo puede hacer visitas para verificar la	con empresas a las que tienen eficacia de título ejecutivo judicial (artículo 5, § 6, de la Ley N° 7.347/1985).	Sí. La Defensoría puede recibir y tramitar quejas, peticiones, solicitudes de asesoría y solicitud de mediación entre empresas y la comunidad, por eventuales vulneraciones a los derechos humanos.	Sí. Puede mediar, coadyuvar tutelas, acciones populares o demandas y puede también insistir en la revisión de un caso específico ante la Corte Constitucional.	Sí. Puede proponer proyectos de ley o reformas normativas.	Sí. Hay normas expresadas en este sentido.	No es necesaria, pues la tenemos por exposición legal.	El lenguaje sigue siendo ajeno para algunas direcciones e instancias. Ello, en la práctica, hace que no siempre la entidad aborde las problemáticas de la forma más apropiada.	<ul style="list-style-type: none"> Informe sobre minería ilegal, 2016. Presencia de la Defensoría en Barrancabermeja ante emergencia ambiental provocada por fuga de hidrocarburos, 2016 Casos Transmisión y Asbestos (Requerimiento de información para iniciar investigación sobre debida diligencia y derechos humanos). Caso Reasentamiento El Hatillo y Boquerón, mineras de Carbón, Cesar -Drummond, PRODECO y CNR (en proceso de acompañamiento y concertación del PAR)
COLOMBIA										

Continúa

COLOMBIA	violaciones; fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario.	información allegada.		<ul style="list-style-type: none"> • Informe de apoyo Defensorial en las llamadas zonas de Rehabilitación y Consolidación 2003 • Informe Minería ilegal: descomunal despilfarró de agua en temporada de sequía, 2016 • Advertencias por derramamiento de crudo en Putumayo, 2012, 2014 • Resolución Defensorial N° 29, de marzo de 2004, sobre la «Inadecuada prestación del servicio domiciliario de energía eléctrica en siete departamentos de la Costa Atlántica». Evaluación de los servicios de salud que brindan las empresas pro-motoras de salud – 2005.
----------	---	-----------------------	--	--

Continúa

CHILE	De acuerdo al artículo I de la Ley 20.405. El Instituto tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional.	No.	Sí. Podrá recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia.	Sí. Las facultades administrativas son de carácter genérico y permiten al INDH solicitar la intervención del cualquier órgano del Estado. En cuanto a las facultades legales Puede deducir acciones legales ante los tribunales de justicia, en el ámbito de su competencia como recursos de protección y amparo.	Sí. Promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos.	Sí. El mandato genérico del artículo I de la Ley 20405 (transcrito precedentemente) ha habilitado a la realización de múltiples iniciativas del INDH en distintos ámbitos.	La INDH ha interpretado respecto a las materias específicas contempladas en la ley para querrelarse, que no tienen el carácter de taxativas basados en que la frase en «el ámbito de su competencia».	Debilidades Técnicas. Descotamiento por parte de los/las funcionarias del INDH sobre formas de organización empresarial, funciones de los órganos estatales de fiscalización, relacionamiento con empresas y regulación medio ambiental. Falta de acceso a certificaciones científicas. Ausencia de facultades adecuadas para hacer fiscalizaciones in situ y exigir entrega de información. Lo anterior lleva a intervenir en los casos donde las vulneraciones son más visibles dejando fuera un espectro muy amplio de vulneraciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones judiciales: El INDH ha interpuesto acciones penales por trata y tráfico de personas en contra de gerentes de grandes empresas. No se han presentado hasta la fecha acciones constitucionales en contra de empresas. • Misiones de observación: Son el principal mecanismo de monitoreo de los efectos de las empresas en materia de derechos humanos del INDH. Durante las misiones, un grupo interdisciplinario del INDH realiza una constatación directa de las vulneraciones de derechos humanos, se entrevista con víctimas, empresas y agentes estatales.
-------	---	-----	--	--	--	--	---	---	--

Continúa

<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de conflictos Medioambientales: Más que una respuesta a una vulneración específica, el mapa tiene una labor preventiva en la medida que contribuye a conocer los ámbitos donde principalmente se producen los conflictos, los actores involucrados y el tipo de derechos vulnerados, así como la respuesta institucional para enfrentarlos y resolverlos. • Labores de Difusión de DDHH y empresas: A través de actividades de promoción con empresas e instrumentos como la Guía País y cartillas informativas que explican a las empresas los estándares de derechos humana 									<p>CHILE</p>
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--------------

Continúa

<p>Según el marco constitucional la DPE tiene como «funciones la protección y la tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país». Además, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo atribuye a la Institución la realización de investigaciones defensoriales; y, la Constitución y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prevé competencia para que la Defensoría</p>	<p>Sí. Al Defensor del Pueblo le será proporcionada información, quedando el Defensor del Pueblo obligado a mantener la misma reserva. No podrá por consiguiente difundirla o hacerla pública sirviéndole solamente como elementos para ilustrar su criterio respecto a los hechos que investigan.</p>	<p>Sí. La Defensoría del Pueblo ha organizado su trabajo a través de tres funciones: Educación, Pública y Tutela. La Dirección General Tutelar es la competente para conocer quejas sobre casos concretos de posibles violaciones de derechos humanos donde se receptan aquellos casos en los que intervienen empresas extractivistas, como las empresas mineras.</p>	<p>NO. Dentro de las investigaciones defensoriales puede emitir resoluciones en las que se exhorta tanto a las empresas como a los organismos de control a adoptar las medidas necesarias para evitar, detener y reparar la vulneración. Además, patrocinar recursos de protección.</p>	<p>Sí. Puede proponer proyectos de ley o reformas normativas.</p>	<p>Sí. El art. 2 de la Defensoría del Pueblo determina en su literal c, «Ejercer las demás funciones que le asigne la ley».</p>	<p>No responde.</p>	<p>Existe la noción de que únicamente es el Estado el responsable por las violaciones de derechos humanos. Además, hay desconocimiento de las empresas sobre la competencia de la DPE, ya que argumentan que deben responder únicamente a los organismos de control pertinentes.</p> <p>nos que rigen su funcionamiento. La Defensoría del Pueblo del Ecuador, a través de su Dirección General Tutelar, ha conocido varios casos en los que las violaciones de derechos humanos son provocadas por la actividad de actores particulares, específicamente empresas. Se presentan en documento anexo los principales casos en los que intervienen empresas mineras.</p>
--	--	---	---	---	---	---------------------	--

ECUADOR	<p>pueda presentar garantías jurisdiccionales frente a violaciones de derechos humanos. El Defensor del Pueblo podrá «iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos a los que se refieren los literales a) y b) del artículo 2 de esta Ley, ya provenga del sector público o de los particulares».</p>	No. Solamente las empresas prestadoras de servicios públicos están obligadas a pro	Sí. Cuando la queja sea sobre/contra empresas que no presten servicios públicos puede receptor la queja e instar a las autoridades administrativas	Sí. Habeas corpus y amparo en tutela; así como iniciar o participar, en cualquier procedimiento administrativo en representación	No	Sí. Defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad (artículo 160 Constitución).	La Defensoría del Pueblo puede intervenir en defensa de los derechos fundamentales de las personas	La Defensoría del Pueblo no interviene o supervisa a empresas mineras, sino más bien insta a las autoridades administrativas	Cuando recibimos una queja sobre/ contra empresas que no presten servicios públicos, como es el caso de
PERU	De acuerdo con el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y el artículo I de la Ley Orgánica	No. Solamente las empresas prestadoras de servicios públicos están obligadas a pro	Sí. Cuando la queja sea sobre/contra empresas que no presten servicios públicos puede receptor la queja e instar a las autoridades administrativas	Sí. Habeas corpus y amparo en tutela; así como iniciar o participar, en cualquier procedimiento administrativo en representación	No	Sí. Defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad (artículo 160 Constitución).	La Defensoría del Pueblo puede intervenir en defensa de los derechos fundamentales de las personas	La Defensoría del Pueblo no interviene o supervisa a empresas mineras, sino más bien insta a las autoridades administrativas	Cuando recibimos una queja sobre/ contra empresas que no presten servicios públicos, como es el caso de

Continúa

PERÚ	de la Defensoría del Pueblo Defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.	porcionar información a la Defensoría del Pueblo. Las empresas mineras son privadas.	competentes. Además, Intervenir ante las instituciones de la administración de justicia, sin que su accionar interfiera con el ejercicio de la potestad jurisdiccional.	de una persona o grupo de personas para la defensa de sus derechos fundamentales				nas cuando estos son vulnerados o amenazados, incluso por una empresa que no preste servicios públicos.	competentes el ejercicio de sus potestades de supervisión, fiscalización y sanción.	las empresas mineras, la Defensoría del Pueblo recepta la queja e insta a las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de supervisión, fiscalización, inspección y sanción; así como también, interviene ante las instituciones de la administración de justicia, sin que su accionar interfiera con el ejercicio de la potestad jurisdiccional.
PORTUGAL	Constitución. Artículo 23: quejas por acciones u omisiones de los poderes públicos A2. Estatuto del Defensor del Pueblo (Ley n° 9/91, de 9 de abril)	Sí. Facultad para realizar visitas de inspección a [...]. empresas y servicios de interés general, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, o	Sí. Quejas presentadas por los ciudadanos, individual o colectivamente, contra: <ul style="list-style-type: none"> empresas concesionarias de servicios públicos o de explotación de bienes del dominio público. empresas que prestan servicios de interés general, cualquiera 	Sí. El Defensor del Pueblo ejerce sus funciones a raíz de quejas presentadas por los ciudadanos, individual o colectivamente, contra: <ul style="list-style-type: none"> empresas concesionarias de servicios públicos o de explotación de bienes del dominio 	Sí. Emitir recomendaciones para (i) corregir actos ilegales o injustos y / o (ii) mejorar la organización y los procedimientos administrativos <ul style="list-style-type: none"> Señalar las deficiencias de legislación que 	Sí. El artículo 2, apartado 2, del Estatuto establece que el Defensor del Pueblo puede actuar en relación con particulares (empresas) cuando se trata de relaciones	No responde.	Las empresas privadas no están sujetas al cumplimiento de las obligaciones que vinculan a las entidades públicas en las relaciones jurídico-administrativas con los particulares. Por	No se presentan casos de intervención con empresas mineras específicamente. Se describen experiencias en casos vinculados con empresas privadas, en los que se actuó por medio de censu	

Continúa

<p>• Artículo 20 Las acciones del Defensor del Pueblo se ejercen especialmente en el marco de la actividad de [...] las entidades privadas que ejercen poderes públicos o que presten servicios de interés general.</p> <p>• Artículo 20 Competencias I. Al Defensor del Pueblo compete: e) intervenir, en virtud de la ley aplicable, en la tutela de los intereses colectivos o difusos, cuando se trate de entidades públicas, empresas y servicios de interés general, cualquiera que sea su naturaleza jurídica.</p>	<p>cualquier entidad sujeta a su control, escuchando los respectivos órganos y agentes y solicitando la información, así como la presentación de documentos. Todas las entidades afectadas, incluidas las empresas, tienen el deber de proporcionar el informe de las aclaraciones e informaciones que les sean solicitadas por el Defensor del Pueblo y colaborar en la realización de inspecciones.</p>	<p>que sea su naturaleza jurídica, en particular: suministro de agua, suministro de energía eléctrica, suministro de gas natural y gases de petróleo licuados canalizados, comunicaciones electrónicas, servicios postales, recogida y tratamiento de aguas residuales, servicio de gestión de residuos sólidos urbanos. •empresas particulares cuya actuación implique una especial relación de dominio, en el ámbito de la protección de derechos, libertades y garantías (ejemplo: bancos y compañía de seguros).</p>	<p>público. •empresas que prestan servicios de interés general, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, en particular: suministro de agua, suministro de energía eléctrica, suministro de gas natural y gases de petróleo licuados canalizados, comunicaciones electrónicas, servicios postales, recogida y tratamiento de aguas residuales, servicio de gestión de residuos sólidos urbanos. •empresas particulares cuya actuación implique una especial relación de dominio, en el ámbito de la protección de derechos, libertades y garantías (ejemplo: bancos y compañía de seguros).</p>	<p>comprueban, emitiendo recomendaciones para su interpretación, modificación o revocación. •Elaborar soluciones destinadas a mejorar la tutela de los intereses legítimos de los ciudadanos y perfeccionar la actividad administrativa.</p>	<p>que impliquen una especial relación de dominio, en el marco de la protección de derechos, libertades y garantías (bancos y compañías de seguros).</p>	<p>consiguiendo, la protección de los derechos de las personas puede resultar más frágil cuando se relacionan con las empresas.</p>	<p>ra y recomendaciones.</p>
---	---	--	--	--	--	---	------------------------------

<p>PARAGUAY</p>	<p>De conformidad al art. 276 de la Constitución, son funciones de la Defensoría: - Defensa de los Derechos Humanos - Canalización de los reclamos populares - Protección de los intereses comunitarios</p> <p>Tiene como deber investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los Derechos Humanos y otros hechos que establecen la Constitución y la ley (art. 279).</p>	<p>No. Art. 279 de la Constitución Nacional, faculta a la Defensoría el acceso a sitios donde se denuncia la comisión de hechos que atentan contra derechos humanos.</p>	<p>Sí. El Numeral 1) del Art. 10 de la Ley Orgánica, establece el deber de recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes, aún cuando hayan sido cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales. El adverbio «aún», utilizado con la acepción de enfatizar puede ser reemplazado por «incluso». De esta manera se entiende que incluye tanto a personas particulares como aquellas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.</p>	<p>Sí. Según el Numeral 7) del Art. 10 de la Ley Orgánica, la Defensoría podrá interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste a los particulares.</p> <p>Según el Art. 15, cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al funcionamiento de la administración de justicia, podrá dirigirlas a la Corte Suprema de Justicia, al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados o al Ministerio Público, según sea la naturaleza de la reclamación, para que estos organismos tomen intervención de acuerdo al ámbito de competencia respectiva.</p>	<p>Sí. Según el Numeral 7) del Art. 10 de la Ley Orgánica, la Defensoría puede sugerir la modificación de normas o procedimientos implementados en los órganos del Estado o de las conductas de sus funcionarios cuando éstas violaren los derechos de las personas.</p>	<p>Sí. El Numeral 9) del Art. 10 de la Ley Orgánica establece como deber y atribución de la institución «promover las acciones tendientes a la protección de los intereses difusos».</p>	<p>El Numeral 10) del Art. también otorga la facultad de divulgar y promover el conocimiento y la práctica de los derechos humanos y sus mecanismos de protección.</p>	<p>Según el registro de denuncias tanto de la Dirección Internacional de Medio Ambiente y Bienestar Social, el Departamento de Pueblos Indígenas y del Departamento Laboral y Asuntos Jubilatorios, la Defensoría del Pueblo no cuenta reclamos ni denuncias relacionadas con empresas mineras. Recién desde el 25 de enero de 2017 la Defensoría de Pueblo Adjunta cuenta con la Resolución D.P.D. -D.G.E.N° 011/17 "POR LA CUAL SE APRUEBA LA ESTRUCTURA ORGANICA Y EL ORGANIGRAMA AMBIENTAL Y DE BIENESTAR SOCIAL DE LA DEFENSORIA</p>	<p>La Defensoría del Pueblo no cuenta con experiencias en Empresas Miness. El instrumento de Gestión Ambiental más importante en nuestro país es la «Evaluación de Impacto Ambiental (EVA)», legislada por la Ley N°294/93. Ante una denuncia, queja o reclamo de carácter socio ambiental que obre sobre alguna empresa, se solicita informe que contenga el expediente del proceso de EVIA a la Secretaría del Ambiente (SEAM), autoridad de aplicación de la Ley N° 294/93.</p> <p>En caso que existe una causa abierta ante la</p>
-----------------	---	--	---	---	--	--	--	---	--

Continúa

ANEXO 2

CASOS ATENDIDOS MÁS REPRESENTATIVOS. ANEXO: CASOS MÁS REPRESENTATIVOS IDENTIFICADOS

INDH	Casos identificados	Derechos	Actores involucrados	Grupos vulnerables
Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia	Situación de los DDHH de los habitantes de las riberas del Río Pilcomayo en Chuquisaca, Potosí Estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes que viven en el cerro Rico de Potosí y trabajan en la actividad minera Estado de situación de los derechos de las mujeres guardas que trabajan en el Cerro Rico	Derecho a la salud Derecho al ambiente sano Derecho al trabajo Derecho a la educación de niños y adolescentes	Empresas estatales y privadas Cooperativas mineras	Niños y adolescentes frente a la trata Mujeres mineras
Casos atendidos más representativos				
Procuraduría Federal de Derechos del Ciudadano de Brasil	Reparación integral a los afectados por el rompimiento de la represa de desechos mineros de la Fundición localizada en la ciudad de Mariana, estado de Minas Gerais	Derecho a la información y participación Derecho a la justa negociación, trato igualitario, conforme a criterios transparentes y correlativamente acordados Derecho a una reparación justa por todas las pérdidas Derecho a la vivienda adecuada de las personas desplazadas Derecho a la alimentación adecuada Derecho de los pueblos indígenas y tradicionales a la posesión permanente y al usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, los ríos y los lagos Derecho de los pueblos indígenas y otros pueblos y comunidades tradicionales a la consulta previa, libre e informada Derecho a la manutención de los modos de vida, cultura y de ambiente de convivencia comunitaria original, con la mejora continua de las condiciones de vida Derecho de acceso a la justicia	Empresas Samarco S/A, joint venture de Vale S. A. y BHP Billiton Brasil Ltda. y, en la calidad de corresponsables, la Unión Federal y las provincias de Minas Gerais, de Espírito Santo y órganos y autarquías de esos entes federativos	Promover el diálogo y la institucionalidad estatal a partir del involucramiento de los propios afectados. Adopción de mecanismos de no repetición Incorporar la perspectiva de los afectados en la reparación.

Continúa

<p>Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile</p>	<p>Contaminación por fundición en Ventanas (2011) Acceso a agua comunidades indígenas del Alto Loa y contaminación por el tranque de relave (2013) – Contaminación por relaves abandonados en Copiapó (2015) – Contaminación Valle del Choapa</p>	<p>Derecho a la libertad de reunión, asociación y expresión Derechos sociales, como el derecho a la salud y educación Derecho al agua Derecho al trabajo y a un auxilio financiero emergencia mientras los trabajadores estén impedidos de ejercer sus ocupaciones a causa del desastre Derechos de los niños y los adolescentes Derechos de las personas con discapacidad Derecho a la propiedad Derechos culturales y derechos espirituales (debido a los impedimentos causados al pueblo indígena Krenak para realizar sus cultos en el río Doce, que fuera contaminado por los desechos mineros)</p>	<p>Empresas estatales y empresas privadas</p>	<p>Pueblos indígenas Énfasis en la pobreza como un asunto de vulnerabilidad</p>
<p>Defensoría del Pueblo de Colombia</p>	<p>Resolución defensorial sobre el pasivo ambiental de Cerro Matoso Informe defensorial sobre la problemática de minería en el municipio de Tasco Boyacá Caso Reasentamiento El Hatillo y Boquerón, mineras de Carbón, Cesar-Drummond Informe de seguimiento sobre carbón en</p>	<p>Derecho al agua Derecho a la participación y consulta indígena (Convenio 169 OIT) Derecho a un medioambiente libre de contaminación Derecho al territorio y a los recursos naturales (Convenio 169 OIT) Derecho de acceso a información pública Derecho a la participación Derecho a la vida Derechos a la salud Derecho a una vivienda adecuada Derecho a la propiedad Derecho a la propiedad indígena Derechos económicos, sociales y culturales. Derechos civiles y políticos Derechos colectivos e individuales</p>	<p>Agencia Nacional de Minería Autoridad Nacional de Licencias Ambientales</p>	<p>Pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y pueblo Rom</p>

Continúa

	<p>Cesar - Guajira y Magdalena Informe Defensorial minería sin control – un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos</p> <p>Informe Problemática ambiental generada por la mala operación del sitio de disposición final de residuos sólidos Nacional de Licencias Ambientales los derechos 42 en el municipio de Santander de Quilichao</p> <p>Acción de Nulidad Áreas Estratégicas Mineras.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad, artículo 165 Código de minas (Ley 685 de 2001)</p>			
<p>Defensoría del Pueblo de Ecuador</p>	<p>Proyecto Mirador Proyecto San Carlos Panantza San Lorenzo-comunidades afroecuatorianas (minería): Seguimiento de cumplimiento de medida cautelar Proyecto Río Blanco Proyecto Loma Larga Proyecto Fruta del Norte</p>	<p>Derecho a la Consulta Previa Derecho de Participación Derecho al Agua Derechos de la Naturaleza Derecho a la Vivienda Derecho a un ambiente sano Derecho al agua Derecho al debido proceso</p>	<p>Autoridades nacionales</p>	<p>Pueblos indígenas, nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos</p>
<p>Defensoría del Pueblo de Paraguay</p>	<p>Mineros artesanales de rocas calcáreas en el norte de la región Oriental en el Departamento de Concepción uso indiscriminado del mercurio en la extracción de oro en la zona de Paso Yobai, en el Departamento del Guaira.</p>	<p>Derechos laborales</p>	<p>Sin información disponible</p>	<p>Sin información disponible</p>

Continúa

<p>Defensoría del Pueblo de Perú</p>	<p>Ausencia de consulta previa en el proyecto minero Cañaris Ausencia de consulta previa en proyectos mineros Supervisión del proceso de consulta previa del proyecto minero Aurora Supervisión del proceso de consulta previa del proyecto minero La Merced Supervisión a las acciones del Estado frente a los pasivos ambientales mineros Supervisión a las acciones del Estado frente a la minería informal e ilegal en el Perú Análisis sobre las modificaciones al estudio ambiental del proyecto Minero Las Bambas</p>	<p>Derecho a la vida y la integridad Derecho a la libertad de conciencia, expresión y opinión Derecho a la participación en la vida política, económica, social y cultural de la Nación Derecho a la identidad étnica y cultural Derecho a la paz y la tranquilidad Derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida Derecho a la participación ciudadana Derecho a la consulta previa Derecho de propiedad Derecho a la salud</p>	<p>Ministerio de Energía y Minas Ministerio del Ambiente Direcciones Regionales de Energía y Minas</p>	<p>Población que se encuentra en el área de influencia del proyecto minero: Pueblos indígenas u originarios, así como comunidades campesinas y comunidades nativas</p>
--------------------------------------	--	--	--	--

Fuente: Sistematización del Taller Regional FIO Rol de las Defensorías del Pueblo Frente a reclamos de violaciones de derechos humanos relacionadas con el sector minero. Santiago, Chile – 21 y 22 de marzo 2017, pp. 11, 21 y ss

ANEXO 3

LEGISLACIÓN AMBIENTAL

CUADRO COMPARATIVO RELATIVO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL QUE LOS ESTADOS OTORGAN A LOS PRINCIPIOS Y GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL

Instituciones	Brasil	Chile	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Paraguay
Norma Constitucional	Constitución de la República Federativa de Brasil (1988)	Constitución Política de la República de Chile (2005 ref.)	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009)	Constitución Política de Colombia (2005 ref.)	Constitución de la República del Ecuador (2008)	Constitución Política del Perú (2000 ref.)	Constitución de la República del Paraguay (1992)
Derecho protegido							
Derecho ciudadano	Art. 225.- Ambiente ecológicamente equilibrado, esencial para una sana calidad de vida.	Art. 19.- Ambiente libre de contaminación.	Art. 33.- Ambiente saludable, protegido y equilibrado.	Art. 71.- Derecho de la naturaleza o Pacha Mama, y de las personas de reclamar su cumplimiento.	Art. 14.- Ambiente sano, ecológicamente equilibrado.	Art. 2/Numeral 22.- Paz, tranquilidad, disfrute, ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida (Art. 2/Numeral 22).	Art. 7.- Ambiente saludable y ecológicamente equilibrado
Participación ciudadana	El Art. 225, caput, coloca la colectividad como corresponsable por la defensa y preservación del medio ambiente. De esa manera, y de acuerdo con los principios democráticos (Art. 1º, párrafo único) y de la ciudadanía (Artículo 1º, II), la participación ciudadana debe	No hay norma expresa.	No hay norma expresa.	Art. 79.- Garantiza la participación de la comunidad en decisiones que pueda afectar al ambiente.	Art. 395.- El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.	No hay norma expresa.	No hay norma expresa.

Continúa

Participación ciudadana	<p>informar todo el sistema de protección ambiental.</p> <p>El Art. 225, §4º.- Establece que incumbe al poder público, asegurar la efectividad del derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, exigir, en la forma de la ley, para la instalación de obras o actividades potencialmente causantes de degradación significativa del medio ambiente, un estudio previo del impacto ambiental, al que se dará publicidad. [La reglamentación normativa pertinente establece mecanismos de participación en el proceso de licenciamiento ambiental].</p> <p>En la forma del Artículo 5, §2º, los derechos y garantías expresadas en la Constitución no excluyen otros</p>	<p>Art. 343.- Derecho a participar en la gestión ambiental, a ser consultado e informado.</p>			
-------------------------	---	---	--	--	--

Continúa

Participación ciudadana	<p>derivados del régimen y de los principios por ella adoptados, o de los tratados internacionales en que la República Federativa de Brasil sea parte. El §3º del mismo artículo establece que los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos que se aprueben, en cada Cámara del Congreso Nacional, en dos turnos, por tres quintos de los votos de los respectivos miembros, serán equivalentes a las enmiendas constitucionales.</p>	No hay norma expresa.	No hay norma expresa.	Art. 49.- La atención a la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.	Se observa cierta relación en el Capítulo 3ro «Derecho de las personas y grupos de atención prioritaria».	No hay norma expresa.	No hay norma expresa.
Salud y medio ambiente	Art. 200/Numeral 8.- Al sistema único de salud compete colaborar en la protección del medio ambiente, en él comprendido el del trabajo	No hay norma expresa.	No hay norma expresa.	Art. 49.- La atención a la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.	Se observa cierta relación en el Capítulo 3ro «Derecho de las personas y grupos de atención prioritaria».	No hay norma expresa.	No hay norma expresa.

Continúa

Deber

<p>Obligación del Estado</p>	<p>Art. 22, IV e XII.- La unión regula agua y energía., así como yacimientos, agua, otros recursos minerales y metalurgia</p> <p>Art. 23 VI, VII.- La protección ambiental y la preservación de la flora, fauna y selva es un deber común de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.</p> <p>Art. 225, §1º: Para asegurar el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, incumbe al poder público:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y procurar el tratamiento ecológico de las especies y ecosistemas; 2. preservar la diversidad y la integridad del patrimonio genético del País y fiscalizar 	<p>Art. 19/Numeral 8.- El Estado debe velar para que el derecho a un medio ambiente sano no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.</p>	<p>Art. 9/Numeral 6.- Promover el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales... así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.</p>	<p>Art. 79.- Deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación.</p> <p>Art. 80.- El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.</p>	<p>Art. 3.- Deber de proteger el patrimonio natural y cultural del país; promover el desarrollo sustentable.</p> <p>Art. 71.- El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.</p> <p>Art. 72.- Obligación del Estado y las personas físicas o jurídicas de restaurar e indemnizar a los individuos o colectivos que dependan de sistemas naturales afectados.</p>	<p>Art. 67.- Determina la política nacional del ambiente y promueve el desarrollo sostenible.</p> <p>Art. 68.- Se obliga a la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.</p>	<p>Art. 8.- Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por ley.</p>
------------------------------	---	--	---	--	---	--	--

Continúa

<p>Obligación del Estado</p>	<p>a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético; 3. definir en todas las unidades de la Federación, espacios territoriales y sus componentes para ser objeto de especial protección, permitiéndose la alteración y la supresión solamente a través de ley, prohibiéndose cualquier uso que comprometa la integridad de los elementos que justifican su protección; 4. exigir, en la forma de la ley, para la instalación de obras o actividades potencialmente causantes de degradación significativa del medio ambiente, un estudio previo del impacto ambiental, al que se dará publicidad; 5. controlar la producción, la comercialización y el empleo de técnicas,</p>					
------------------------------	--	--	--	--	--	--

Continúa

<p>Obligación del Estado</p>	<p>métodos y sustancias que supongan riesgos para la vida, para la calidad de vida y para el medio ambiente;</p> <p>6. promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la conciencia pública para la preservación del medio ambiente;</p> <p>7. proteger la fauna y la flora, prohibiéndose, en la forma de la ley, las prácticas que pongan en riesgo su fusión ecológica, provoquen la extinción de especies o sometan a los animales a la crueldad.</p> <p>Art. 225, §4º - Enuncia los biomas brasileños que se constituyen en patrimonio nacional, estableciendo su utilización en condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente</p>						
------------------------------	---	--	--	--	--	--	--

Continúa

Obligación del Estado	Art. 174, §3°.- El Estado favorecerá la organización de la actividad minera en cooperativas, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente y la protección económico-social de los garimpeiros.	No hay norma expresa.	No hay norma expresa.	Art. 95/Numeral 8.- Deber de las personas de proteger los recursos naturales y conservar el ambiente sano.	Art. 108/Numeral 15: Deber de proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable.	No hay norma expresa.	No hay norma expresa.
Deber ciudadano	Art. 225, caput: "[...] imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo [el medio ambiente] y preservarlo para las presentes y futuras generaciones."	No hay norma expresa.	No hay norma expresa.	Art. 95/Numeral 8.- Deber de las personas de proteger los recursos naturales y conservar el ambiente sano.	Art. 108/Numeral 15: Deber de proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable.	No hay norma expresa.	No hay norma expresa.
Actividades económicas / productivas y medio ambiente							
Limitaciones a las personas y actividades económicas	Art. 170, VI: El orden económico debe observar al principio de defensa del medio ambiente, incluso mediante tratamiento diferenciado, conforme el impacto ambiental. Art. 225, §2° . Los que exploten recursos minerales quedan obligados a reponer el medio	Art. 19/Numerales 8 y 24.- Restricciones al ejercicio de ciertos derechos o libertades para proteger el medio; ambiente limitación a la propiedad para conservar el patrimonio ambiental.	Art. 383.- El Estado establecerá medidas de restricción parcial o total, temporal o permanente sobre los usos extractivos de los recursos de la biodiversidad.	Art. 58.- Función social de la propiedad. Art. 82.- Protección de espacios públicos para el uso común sobre el interés particular.	Art. 73.- El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.	No hay norma expresa.	Art. 8.- Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por ley. Art. 128.- En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general.

<p>Limitaciones a las personas y actividades económicas</p>	<p>ambiente degradado, de acuerdo con la solución técnica exigida por el órgano público competente, en la forma de la ley.</p> <p>Art. 225, §3°: Las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado.</p>		<p>Art. 357.- No se podrá inscribir la propiedad de los recursos naturales en mercados de valores, ni los podrá utilizar como medios para operaciones financieras de titularización o seguridad.</p>	<p>Art. 333.- Limitación a las libertades económicas cuando lo exija el interés social, ambiental y cultural.</p> <p>Art. 88.- Regulación de las acciones populares para la protección de los derechos colectivos y el ambiente.</p>			
<p>Tecnología y medio ambiente</p>	<p>Art. 225, §1°, V. Establece el deber del poder público de control de la producción, comercialización y empleo de técnicas, métodos y sustancias que supongan riesgos para la vida, para la calidad de vida y para el medio ambiente</p>	<p>No hay norma expresa.</p>	<p>Artículo 354.- El Estado promoverá la inversión relativa al manejo, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y la biodiversidad.</p>	<p>Art. 89.- Promoción de las tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes.</p>	<p>Art. 385.- El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, se basa en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía.</p>	<p>No hay norma expresa.</p>	<p>Art. 115.- Entre las bases de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural se encuentra la «defensa y preservación del ambiente».</p>

Continúa

Acciones y recursos para salvaguardar al medio ambiente

<p>Salvaguardas constitucionales</p>	<p>Art. 5º/Numeral 73.- Acción popular contra actividades lesivas al medio ambiente.</p> <p>Art. 129, III.- Promoción de la investigación civil y de la acción civil pública para la protección del medio ambiente y de otros intereses difusos y colectivos.</p>	<p>Art. 20.- Recurso de protección por acción u omisión de autoridad o persona determinada.</p>	<p>Art. 129.- Amparo constitucional (no es específica).</p>	<p>Art. 86.- Acción de tutela para protección de derechos constitucionales (no es específica).</p>	<p>Art. 88.- Acción de protección para el amparo de los derechos constitucionales (no es específica).</p>	<p>Art. 200/Numeral 2.- Amparo constitucional (no es específica).</p> <p>Art. 134.- Amparo constitucional (no es específica).</p> <p>Art. 38.- Acción popular para defensa de los intereses difusos.</p>
<p>Actuación de autoridades nacionales</p>	<p>Art. 225.- La Constitución de la República establece que la recuperación del medio ambiente degradado atenderá a la solución exigida por el órgano público competente [el órgano público es creado mediante ley].</p> <p>Art. 129.- Función del Ministerio Público de instaurar la demanda civil y la acción civil pública para la defensa del medio ambiente.</p>	<p>Art. 19/Numeral 24.- Los tribunales ordinarios pueden declarar la extinción o caducidad de las concesiones.</p>	<p>No hay norma expresa.</p>	<p>Art. 334.- La Dirección General de la Economía interviene en la explotación de los recursos naturales, distribución y consumo de bienes, racionaliza la economía con el fin de mejorar la calidad de vida y disposiciones ambientales.</p> <p>Art. 331.- La Corporación Autónoma Regional del Magdalena tiene</p>	<p>Art. 215.- La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos (no es específica).</p>	<p>Art. 162.- El Defensor del Pueblo defiende los derechos de las personas y la comunidad (no es específica).</p> <p>Art. 159.- El Ministerio Público defiende los intereses públicos (facultad de intervenir).</p> <p>Art. 268.- Como deber del Ministerio Público, promover acción penal para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas.</p>

Continúa

<p>Actuación de autoridades nacionales</p>			<p>entre sus funciones la conservación de la tierra y preservación del ambiente y recursos ictiológicos.</p> <p>Art. 227.- El Procurador General defiende los derechos colectivos y el ambiente.</p> <p>Art. 266/Numeral 7.- El Contralor General tiene la obligación de presentar un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente.</p>			<p>Art. 276.- La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección de los derechos (no es específica).</p>
--	--	--	--	--	--	--

Continúa

Desarrollo Sostenible

<p>Garantía para las generaciones futuras</p>	<p>Art. 225.- Medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, asegurado también para las generaciones futuras (pacto intergeneracional).</p>	<p>Art. 19/Numeral 24.- Existe la obligación a conservar el patrimonio ambiental (límite a la propiedad).</p>	<p>Art. 33.- Derecho que se resguarda a los individuos y colectividades de generaciones futuras.</p>	<p>Art. 80.- Desarrollo sostenible de los recursos naturales, conservación, restauración o sustitución (deber del Estado).</p>	<p>Art. 395/Numeral I.- El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo... respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.</p>	<p>Art. 67.- Determina la política nacional del ambiente y promueve el desarrollo sostenible.</p>	<p>Art. 176.- El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía.</p>
---	--	---	--	--	---	---	---

BIBLIOGRAFÍA

- Altomonte, Hugo y Ricardo J. Sánchez. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/S1600308_es.pdf
- Asamblea General de la ONU. (1993). *Principios de París*.
Disponible en línea: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/01/res48134onu.pdf>
- Banco Mundial. (2015). *Informe sobre el desarrollo mundial. Mente, sociedad y conducta*, cuadernillo del «Panorama general», Banco Mundial, Washington DC.
Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/210751493925193701/Overview-Spanish.pdf>
- Bárcena, Alicia y Antonio Prado. (Coordinadores). (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/LCG2586SES353s_es.pdf?sequence=6
- Celi Maldonado, Alejandra. (2014). *El Ombudsman. Una reflexión sobre lo público y el papel del Defensor del Pueblo en la protección de la democracia y del interés general en el entorno complejo y dinámico*. Defensoría del Pueblo de Colombia.
Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/EL%20OMBUDSMAN.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas.
Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf
- Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos-CIC. (2015). *Declaración de Mérida. El Papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la ejecución de la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
Disponible en línea: <https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/12IC/Background%20Information/Merida%20Declaration%20FINAL%20ESP.pdf>
- Gómez Sabaini, Juan Carlos, Juan Pablo Jiménez y Dalmiro Morán. (2015). *El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe*, Colección Documentos de Proyecto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38235/S1500128_es.pdf;jsessionid=91DFD1061B2129CCCFAD509AEA26751C?sequence=1
- Naciones Unidas. (2011). *Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»*,
Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf
- (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.
Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2010). *Instituciones nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*. Nueva York y Ginebra.

Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4RevI-NHRI_sp.pdf

Saade Hazin, Miryam. (2013). *Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Disponible en: <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/DesarrolloMineroyconflictos.pdf>

UN Working Group on Business and Human Rights. (2014). *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights. Definition and essential criteria of NAPs*. Version 1.0 I, December.

Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf

