



Los recursos naturales en el corazón de los conflictos

ACTUAR POR UNA LEGISLACIÓN EUROPEA AMBICIOSA

Octubre de 2014



¿Por qué este informe?

Al provisionarse en recursos naturales provenientes de zonas de conflicto o de alto riesgo, muchas empresas están sujetas a participar en el financiamiento de grupos armados responsables de graves exacciones.

Esas empresas están contribuyendo a alimentar la violencia en detrimento de la paz y del desarrollo. Esa situación es inaceptable. Comprometido desde hace más de cincuenta años con la defensa de los derechos humanos y la promoción de un desarrollo en beneficio de la población local, el CCFD-Terre Solidaire actúa en favor de la paz y de la regulación de los actores económicos globalizados. Atento a la problemática de los recursos de conflicto, el CCFD-Terre Solidaire busca con este informe:

○ VISIBILIZAR casos de violaciones de derechos humanos relacionados con los recursos naturales en zonas de conflicto o de alto riesgo documentados por nuestras organizaciones contrapartes

Ampliamente documentado y discutido en esferas internacionales desde hace diez años, el caso de la República Democrática del Congo tiende a veces a ocultar el hecho de que, en otras zonas de conflicto en América Latina y Asia, el comercio y la explotación de recursos naturales también mantienen la violencia. Expuestas a tratos inhumanos y degradantes, las poblaciones locales también son víctimas de una violenta represión y criminalización que acompañan la implementación de muchos proyectos extractivos. Apoyándonos en los elementos transmitidos por organizaciones congoleñas, birmanas y colombianas contrapartes del CCFD-Terre Solidaire, este informe evidencia violaciones de derechos humanos relacionadas con los recursos naturales en zonas de conflicto o de alto riesgo.

○ PROPONER recomendaciones para un reglamento europeo ambicioso en materia de suministro responsable de minerales provenientes de zonas de conflicto o de alto riesgo

En discusión a partir de noviembre de 2014, el reglamento propuesto por la Comisión Europea consti-

tuye una oportunidad importante para conquistar avances en la legislación europea, con el fin de que las importaciones de minerales de las empresas europeas ya no alimenten la guerra en los países en conflicto o de alto riesgo. En su forma actual, el texto es demasiado insuficiente para contribuir a romper el vínculo entre recursos naturales, conflictos y violaciones de derechos humanos. Se requiere un reglamento ambicioso y coherente con las recomendaciones de la sociedad civil del Norte como del Sur.

○ SEGUIR con nuestra incidencia en favor de la regulación de las actividades de las empresas multinacionales en el Sur

Los recursos de conflicto se refieren, en un nivel más amplio, a la responsabilidad de las empresas transnacionales en materia de derechos humanos y a la necesidad de controlar sus actividades. Varias actividades ejercidas directamente por las empresas o a través de sus relaciones comerciales son sinónimo de violencia, saqueo de los recursos y violaciones de los derechos humanos en el Sur. Un reglamento ambicioso sobre los recursos de conflicto sería una base sobre la cual apoyarse para construir leyes nacionales que garanticen que las actividades de las empresas multinacionales en el Sur contribuyan realmente al desarrollo en el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho. La definición legal de una responsabilidad basada en la "devida diligencia" de las sociedades matrices y de las empresas contratistas en toda su esfera de influencia y aplicada a todos los sectores de actividad debe ser el principio clave de este marco protector de los derechos humanos.

La adopción de una ley francesa en torno a la debida diligencia y de un ambicioso reglamento europeo sobre los recursos de conflicto constituyen las demandas centrales de la campaña del CCFD-Terre Solidaire "Des multinationales hors-jeu" [Multinacionales fuera de juego] en favor de una reglamentación de las actividades de empresas francesas en el Sur, para que contribuyan al desarrollo en el respeto de los derechos humanos. Este informe es parte de esa campaña.

¿Por qué este informe?	3
Resumen ejecutivo	5
Léxico	8

PARTE 1

Recursos de conflicto: cuando la explotación y el comercio de los recursos naturales alimentan la violencia	9
Los recursos naturales en el corazón de los conflictos en numerosos países ricos en recursos	10
Las poblaciones locales, principales víctimas de los conflictos alimentados por los recursos naturales	13
Una problemática mundial que interpela la responsabilidad de las empresas europeas	18

PARTE 2

Recursos de conflicto: un principio y algunas oportunidades para la acción	22
Un principio para la acción: la debida diligencia	23
Un proyecto de reglamento europeo sobre los recursos de conflicto ampliamente insuficiente	27
Una oportunidad para actuar: exigir una legislación europea más ambiciosa	30

PARTE 3

Recomendaciones	33
------------------------------	-----------

Anexo	36
Han participado en la elaboración de este informe	38

Cuando el comercio de recursos naturales alimenta los conflictos

En los últimos sesenta años, más del 40% de los conflictos civiles estaban relacionados con los recursos naturales¹. Si bien no constituyen las causas primordiales de conflictos complejos cuyos motivos son ante todo políticos, territoriales o identitarios, los recursos naturales alimentan la violencia en zonas donde su explotación y comercio permiten el financiamiento de numerosos actores armados, culpables de graves exacciones en contra de la población. Aprovisionándose en recursos originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo, las empresas se exponen a la posibilidad de sostener los conflictos en detrimento de los derechos humanos, de la paz y del desarrollo.

Los recursos de conflicto: una problemática mundial

Desde hace más de quince años, la extracción y el comercio de recursos naturales alimentan en el **Este de la República democrática de Congo** (provincias del Katanga, del Maniema y del Norte y Sur-Kivu) un conflicto particularmente violento que ha provocado la muerte de cerca de 3,5 millones de personas². Consecuencia de la inestabilidad política prolongada desde mediados de los años 1990 (guerra civil que llevó al desmoronamiento del Estado zaireño, a la guerra civil en Burundi, al genocidio ruandés),

numerosos grupos armados han prosperado en la región. La riqueza del subsuelo (particularmente en minerales de estaño, tantalio, tungsteno y oro) incita los grupos armados a mantenerse en las zonas estratégicas del territorio tales como los sitios de extracción y las vías de transporte, y a proseguir los combates. Chantajeados y expuestos a una violencia permanente (masacres, saqueo, trabajo forzado), los mineros y las poblaciones son las primeras víctimas de esta competencia por los recursos naturales que alimentan la guerra. El acaparamiento de una parte de los recursos por los grupos armados priva en fin el Estado congoleño de recursos financieros considerables y participa en la desestabilización de un Estado ya frágil.

En un país históricamente marcado por la conflictividad en torno al acceso a la tierra, el control de los territorios ricos en recursos mineros y energéticos es un elemento clave del **conflicto armado colombiano** oponiendo paramilitares, guerrillas y Estado desde hace cincuenta años. Ese conflicto devastador ha causado la muerte de 218 000 personas (entre las cuales más del 80% civiles) y está en el origen de desplazamientos forzados entre los más importantes en el mundo³. Los recursos naturales se impusieron progresivamente como una fuente significativa de financiamiento para los grupos armados, principalmente a partir de los años 2000, mientras disminuían los ingresos

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Del conflicto a la consolidación de la paz: la función de los recursos naturales y el medio ambiente*, 2009.

² Cifras proporcionadas por el *International Rescue Committee* (IRC) que constituyen una estimación fiable pero seguramente por debajo del número total de víctimas del conflicto en RDC (las cifras solo conciernen el periodo entre 1998 y 2004). IRC, *Quand le monde cessera-t-il de détourner le regard ?*, 2004.

³ Desde el comienzo del conflicto, entre 4,7 y 5,7 millones de personas han sido forzados a huir y abandonar sus tierras. Fuentes para el conjunto de estas cifras: Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Memorias de guerra y dignidad*, 24 de julio de 2013, <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/catedra.html>. Ver también: Agencia de la ONU para los refugiados, ACNUR, marzo de 2013, <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621e24.html>

resultantes del narcotráfico debido a las políticas americanas de lucha contra la droga implementadas en el país¹. En el 2012, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) obtenían así cerca del 20% de sus recursos a través del control de la extracción y del comercio ilegal del oro². La política de desarrollo ampliamente basada en la explotación minera lanzada por el gobierno colombiano desde los años 1990 ha venido a reforzar la presión sobre los territorios ricos en recursos que se han vuelto objeto de codicia de los grupos armados, de empresas y del Estado. Esta política resulta en el recrudecimiento de la militarización y en el desarrollo de una violencia permanente que toma, entre otras, la forma de la criminalización de las poblaciones que se oponen a los proyectos extractivos. 80% de las violaciones de los derechos humanos registrados en el país en los últimos diez años han tenido lugar en zonas de extracción minera y petrolera³.

Particularmente rica en recursos naturales⁴, **Birmania** es un país donde una parte significativa de los ingresos de las actividades extractivas es captada por los militares que efectúan un control sobre las minas y las operaciones de negocio y de exportación. Se estima así, que la simple explotación de piedras preciosas (jade, zafiro, rubí) habría permitido financiar a los generales por un monto de 750 millones de dólares entre 1964 y 2007⁵. Aún hoy en día, el ejército sigue siendo un actor ineludible de la explotación minera gracias a las “empresas del Estado” que permiten a los militares beneficiarse de un porcentaje de las ganancias generadas por las actividades extractivas. Con el pretexto de garantizar la seguridad en las obras, los militares se tornan culpables de violaciones de los derechos humanos (recurso al trabajo forzado,

a la tortura, confiscación de tierras y expulsiones masivas) y de una violenta represión de las resistencias (presiones, detenciones). En fin, recursos naturales como el jade y el oro son el centro del conflicto que opone el Estado central a la minoría étnica Kachin desde los años 60. Estos recursos financian sucesivamente los grupos independentistas armados y el ejército birmano. En el Estado Kachin (como en otras zonas de extracción marcadas por una presencia importante de minorías), el control de los recursos también se convirtió en una apuesta estratégica capital y constituye una reivindicación política de las minorías que aspiran a una gestión autónoma de recursos naturales de su territorio.

Un principio para la acción: la debida diligencia

Desde hace cerca de una década, se observa un movimiento creciente en favor de la responsabilización de las empresas multinacionales en relación a los derechos humanos y de una mayor transparencia de las cadenas de suministro. De simples iniciativas voluntarias a normas internacionales y legislaciones vinculantes, esos instrumentos reposan sobre un mismo principio: la debida diligencia. Aplicada a los recursos de conflicto, la debida diligencia implica una vigilancia especial a las cadenas de suministro de recursos naturales originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo, con el fin de asegurarse que las empresas no alimenten la violencia y no se hacen cómplices de graves violaciones de los derechos humanos que se derivan.

¹ Se puede evocar el “Plan Colombia” ampliamente apoyado por los Estados Unidos y lanzado en Colombia en el año 2000. Este plan prohibía, entre otros, el acceso al espacio aéreo para los traficantes y preveía prácticas de fumigación aérea sobre cultivos ilícitos y tierras cercanas, https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Colombia

² Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CITPax-Colombia, *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia*, 2012.

³ Sindicato de trabajadores de la Empresa Nacional Minera Minercol (Sintraminercol), *La violación de los derechos humanos en el país está estrechamente ligada con el modelo económico existente en Colombia*, 2012.

⁴ Recursos hidráulicos, hidrocarburos pero también recursos mineros tales como el oro, el cobre, el tungsteno, el hierro, el plomo o aún las piedras preciosas.

⁵ « Les pierres précieuses tâchées de sang du Myanmar », *Reuters*, 4 de octubre 2007, <http://www.paradisfj.info/spip.php?article1036>

Una oportunidad para actuar: exigir un reglamento europeo ambicioso en materia de recursos de conflicto

En marzo de 2014, la Comisión Europea presentó un **proyecto de reglamento sobre el suministro responsable en minerales originarios de zonas de conflicto y de alto riesgo**¹. A la vez en que se reconoce la responsabilidad asumida por la Unión Europea sobre tal cuestión, se deplora el carácter muy insuficiente de un texto cuyos dispositivos son inferiores a las normas internacionales y a legislaciones nacionales ya existentes. No vinculante y con un campo de aplicación demasiado restringido, el texto actual no permitirá contribuir a romper el vínculo entre recursos naturales y conflictos.

Francia tendrá un papel clave a desempeñar en las negociaciones europeas que se llevarán a cabo a partir de noviembre 2014. Nosotros le requerimos defender una reglamentación europea ambiciosa que implemente las siguientes recomendaciones²:

- **El sistema de autocertificación voluntaria debe ser reemplazado por una obligación vinculante** para las empresas visadas por el reglamento de llevar a cabo la debida diligencia en sus cadenas de suministro y de rendir cuentas públicamente de sus esfuerzos en la materia.
- **Las categorías de empresas visadas por el reglamento deben ser ampliadas** más allá del número limitado de los primeros importadores, de manera a incluir las empresas utilizadoras finales que son las primeras a ingresar al mercado europeo componentes o productos terminados que contienen esos recursos.
- **La gama de recursos cubiertos por el reglamento debe ser extendida** al conjunto de recursos naturales.



Actuar en una perspectiva más global: encuadrar las actividades de las empresas multinacionales

La problemática de los recursos de conflicto remite, en un nivel más amplio, a la necesidad de encuadrar las actividades de las empresas multinacionales en el sur. La debida diligencia es un principio clave de esta regulación y debe, en ese sentido, ser traducido en las legislaciones nacionales. El gobierno francés debe actuar tanto a nivel europeo, como también debe mostrarse ejemplar a nivel nacional.

Requerimos, en ese sentido, **apoyar el examen por el Parlamento Francés de las propuestas de ley relativas a la debida diligencia de las sociedades matrices y de las empresas contratistas con respecto a sus filiales y subcontratistas**³.

¹ COM/2014/0111 final - 2014/0059 (COD), *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema de la Unión para la autocertificación de la diligencia debida en la cadena de suministro de los importadores responsables de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto y de alto riesgo*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014PC0111&from=FR>

² Ver la parte 3 del presente informe para una lista más detallada de nuestras recomendaciones y de las de nuestras organizaciones contrapartes.

³ El 6 de noviembre de 2013, fueron entregadas propuestas de ley instaurando una debida diligencia para las empresas contratistas con respecto a sus filiales y subcontratistas por los grupos SRC (Socialista, Radical y Ciudadano, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/propositions/pion1524.pdf>) y EELV (Europa Ecología - Los Verdes), seguidas el 13 de febrero de 2014 por una propuesta del grupo RRD (Radical, Republicano, Demócrata y Progresista) y el 29 de abril 2014 por una del grupo GDR (Izquierda Democrática y Republicana).

Recursos de conflicto: recursos naturales (madera, minerales, agua, hidrocarburos...) cuya explotación y comercio están expuestas al riesgo de financiar y de alimentar los conflictos, la inestabilidad y las violaciones de los derechos humanos.

Zonas/Áreas de conflicto o de alto riesgo: las zonas de conflicto se caracterizan por la existencia de un conflicto armado, de una violencia generalizada u otros riesgos que puedan causar daño a las poblaciones. Existen varios tipos de conflicto armado: internacionales (implicando dos o más Estados) o no, guerras de liberación, insurrecciones, guerras civiles, etc. Las zonas de alto riesgo, por su parte, están caracterizadas por la inestabilidad política o la represión, la debilidad de las instituciones, la inseguridad, el colapso de las infraestructuras civiles o una violencia generalizada así como también por violaciones sistemáticas a los derechos humanos y al derecho nacional e internacional¹.

Minerales: parte útil de las rocas, en proporción suficientemente interesante para justificar la explotación, y que necesitan una transformación para ser utilizados por la industria.

3T: estaño ("tin" en inglés), tantalio y tungsteno principalmente presentes en la casiterita, en el coltán y en el wolframio. Estos tres minerales alimentan numerosos conflictos armados en el mundo.

Debida diligencia: obligación que tienen las empresas para identificar, prevenir y reparar toda violación de los derechos humanos generada por sus actividades o las de sus filiales, de sus subcontratistas o de sus proveedores. Aplicada a los recursos de conflicto, la **debida diligencia implica una vigilancia especial a las cadenas de suministro** de recursos naturales originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo. Las empresas están entonces obligadas a emprender los trámites para la identificación y la prevención de los riesgos, con el fin de asegurarse que ellas no contribuyen con la violencia, por su aprovisio-

namiento en recursos. Ellas deben igualmente rendir cuentas públicamente de sus esfuerzos.

Cadena de suministro: designa el conjunto de actividades, organizaciones, actores, tecnologías, recursos y servicios, involucrados en la transferencia de recursos naturales (por ejemplo los minerales) desde el lugar de extracción hasta su incorporación en un producto acabado destinado a los consumidores finales.

Empresas situadas al inicio de la cadena de suministro (fases iniciales): del lugar de extracción a la fundición o la refinería (incluidas), estas empresas están implicadas en el negocio y el tratamiento de los minerales y su transformación en metales.

Empresas situadas al final de la cadena de suministro (fases finales): de las empresas de fundición y de refinería a la utilización final, estas empresas aseguran la producción, el ensamblaje, la comercialización y la distribución de productos semi-acabados y de productos acabados a los consumidores.

Productos semi-acabados: productos fabricados a partir de materiales y metales resultantes de los minerales que permiten, luego, fabricar productos terminados. Estos productos toman por ejemplo la forma de tubos o placas en metal.

Productos acabados: productos listos para la comercialización y que pueden ser utilizados para satisfacer las necesidades de los consumidores y de los clientes. Estos productos pueden tomar la forma de componentes (tales como los componentes electrónicos de tipo placa madre, chips, circuitos compuestos), repuestos, pero también productos acabados directamente vendidos a los consumidores tales como las computadoras y los teléfonos.

Estado frágil: remite a la capacidad débil de un Estado para asegurar sus misiones y funciones esenciales².

Acrónimos

OCDE : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONU : Organización de las Naciones Unidas

CIRGL : Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos

OIT : Organización Internacional del Trabajo

¹ OCDE, *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, seconde édition, 2013, Éditions OCDE, <http://www.oecd.org/tr/daf/inv/mne/GuideEdition2.pdf>. En el informe, se hablara de la *Guía de la OCDE para referirse a este texto*. Una traducción parcial de la guía en español está disponible: OCDE, *Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo*, 2013, <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documentos/librodebidadiligencia.pdf>

² OCDE, *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad*, 2007.

Recursos de conflicto: cuando la explotación y el comercio de los recursos naturales alimentan la violencia



En muchas áreas del mundo marcadas por conflictos, los recursos naturales contribuyen a financiar actores armados violentos, responsables de graves violaciones de los derechos humanos.

Cada vez más lucrativo, gracias a la aumentación de los precios de varios minerales en los mercados internacionales desde los años 2000¹, el control de la explotación y del comercio de los recursos naturales tiende a afirmarse como un desafío estratégico importante que incita los actores armados a mantenerse en los territorios y a continuar los combates.

En algunas áreas, esta lucha por los recursos involucra igualmente a los Estados y a las empresas implicadas en grandes proyectos de extracción y que recurren a actores armados a fin de garantizar la “seguridad” de las actividades extractivas. Esa militarización expone las poblaciones a una inestabilidad permanente y a una violencia sinónimo de graves violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

En esas condiciones, el comercio y la explotación de los recursos constituyen obstáculos a la pacificación y al desarrollo de los territorios.

Al aprovisionarse en recursos naturales originarios de esas áreas de conflicto o de alto riesgo, las empresas situadas al final de la cadena de suministro están sujetas a financiar actores armados y a alimentar el conflicto. Varias empresas europeas están directamente involucradas en ese fenómeno. Ellas se tornan, desde entonces, cómplices de la violencia ejercida en contra de las poblaciones en los países de extracción y venden en total impunidad a los consumidores europeos computadoras, carros y teléfonos fabricados a partir de esos recursos de conflicto.

LOS RECURSOS NATURALES EN EL CORAZÓN DE LOS CONFLICTOS EN NUMEROSOS PAÍSES RICOS EN RECURSOS

“El nervio de la guerra”: los recursos naturales como fuente de financiamiento de los actores armados

En numerosas zonas afectadas por la guerra y la violencia, los recursos naturales pueden participar en el financiamiento de los actores beligerantes, ya sean grupos armados no estatales o miembros de las fuerzas armadas nacionales.

El control directo de la explotación (por ejemplo de zonas mineras)² y del comercio (transporte, venta y relaciones con intermediarios y exportadores) de los recursos naturales es una de las modalidades de financiamiento de los actores armados³. Esta supervisión del conjunto de operaciones ligadas a la cadena de suministro se observa a menudo en las zonas de difícil acceso, marcadas por una presencia armada de larga data y una presencia estatal muy débil⁴. En algunos casos como en Colombia, la captación de ingresos provenientes de los recursos naturales se realiza también recurriendo a sociedades comerciales o de explotación legales pero estrechamente vinculadas

a los grupos armados. En este caso hablamos de “explotación minera legal criminal”⁵.

De manera más frecuente, el financiamiento de los grupos armados reposa sobre el control indirecto de los recursos naturales a través de una forma de tasación ilegal en minerales o en dinero impuesta a los mineros artesanales (para obtener el derecho de acceso a los sitios mineros), a los transportadores (para utilizar ciertas rutas) o a cualquier otro intermediario que desee transportar, comprar o revender estos recursos. **Al este de la República Democrática del Congo (RDC)**, varios grupos armados que se han convertido en verdaderos administradores del territorio, pretenden asegurar el mantenimiento del orden y la protección de la población a cambio de un sistema de tasación ilegal sobre los minerales impuesto por la fuerza y la amenaza (cualquier rechazo o tentativa de evasión de estos pagos ilegales trae consigo altos riesgos de violencia física). Es sobretodo el caso en el territorio de Walikale donde diversos grupos armados (podemos citar entre otros los Mai-Mai, las Fuerzas democráticas de liberación de Ruanda, FDRL, así como los combatientes de Nduma Defensa del Congo, NDC) se financian a partir de la tasación ilegal sobre los minerales de casiterita⁶.

¹ A título de ejemplo, una onza de oro estaba cotizada a 279 dólares americanos en el año 2000. En 2013, su valor era de 1 650 dólares americanos. Fuente: Banco Mundial, 2013.

² En Colombia, los grupos armados se dotan a menudo de máquinas necesarias para la extracción, cuya compra ha sido posible gracias a los ingresos del narcotráfico. Cf. Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CITpax-Colombia, *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia*, p. 11.

³ Para más precisiones sobre las diferentes modalidades de financiamiento de los grupos armados, ver *Guía de la OCDE*, p. 24.

⁴ Es particularmente el caso de las provincias del este de la RDC, así como el de algunas zonas aisladas en Colombia (ver el caso de una mina de wolframio controlada por las FARC, expuesto en “How Colombian FARC Terrorists Mining Tungsten Are Linked to Your BMW Sedan”, *Bloomberg*, 8 agosto 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-08-08/terrorist-tungsten-in-colombia-taints-global-phone-to-car-sales.html>)

⁵ Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CITpax-Colombia, *op. cit.*, 2012, p. 12.

⁶ CERN-CENCO, *L’impact de l’exploitation minière sur l’économie et le social de Walikale [El impacto de la explotación minera sobre la economía y lo social en Walikale]*, diciembre 2013. Grupo de expertos sobre la RDC, *Informe Final del Grupo de expertos sobre la República Democrática del Congo, S/2014/42*, 23 de enero de 2014, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2014/42>

En Walikale como en todas partes del este del país, estas prácticas violentas son también aplicadas por algunos militares de las fuerzas armadas regulares del país (Fuerzas armadas de la República Democrática del Congo, FARDC), acusadas de aprovecharse del muy lucrativo comercio de minerales¹.

El negocio de la seguridad y de la protección está también presente **en Colombia**². Basándose en las amenazas y la presión en contra de los mineros artesanales y de las pequeñas y medianas empresas mineras, los grupos paramilitares y las guerrillas convertidos en “proveedores de servicios de seguridad” logran obtener recursos importantes de la extracción y del comercio de los minerales. A cambio de una “protección” contra la violencia de otros grupos y una garantía de “tranquilidad” (por ejemplo, el compromiso de no atacar los sitios de extracción), los actores armados instauran impuestos, exigen un porcentaje sobre los recursos extraídos e imponen el pago de permisos ilegales de explotación indispensables a los actores que quieran operar en la zona. En el 2012, las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) obtenían hasta 20% de sus recursos del control de la explotación ilegal y del negocio del oro. Tanto en Colombia como en la RDC, los grupos armados se financian además a través de saqueos y ataques a los sitios mineros y rutas comerciales³.

Un paso más hacia la violencia: el recurso a fuerzas de seguridad

Se observa un nivel adicional en la militarización de los territorios en conflicto, a través del recurso frecuente a fuerzas de seguridad públicas o privadas con el fin de garantizar la seguridad del comercio y extracción de recursos naturales. En vez de proteger a los trabajadores y los derechos humanos en las zonas de extracción, estos actores armados ocupan un lugar central en el tráfico y la tasación ilegal de los recursos y son culpables de graves actos de violencia contra la población.

En Birmania, el ejército es un actor ineludible de la explotación minera y está presente en varias minas con el fin de “asegurar” las actividades de las

empresas del Estado encargadas de su extracción. Organizadas por sectores (Myanmar Oil and Gas Enterprise, MOGE, para el petróleo y el gas; Union of Myanmar Economic Holdings, UMEH, para las piedras), estas empresas estatales constituyen puntos de paso obligatorios para toda empresa extranjera que desee desarrollar actividades en Birmania. La empresa Total fue cuestionada por diferentes ONG por haber financiado, vía la MOGE, a los militares birmanos con ingresos generados por sus actividades de explotación en el país⁴. Aun hoy en día, las empresas estatales (por su vinculación al Ministerio de la Defensa) son en gran parte controladas por el ejército o por redes cercanas y los militares reciben un porcentaje sobre los beneficios de la explotación (pudiendo alcanzar hasta más de 50%)⁵. La transición política oficial del 2011⁶ no parece haber logrado reducir el control del ejército sobre la economía y la vida política birmana, ni haber puesto un término a los actos de violencia (tortura, confiscación de tierras y expulsiones masivas) imputables a estas empresas militar-industriales desde hace casi 50 años.

En Colombia, las empresas juegan un rol esencial en la militarización del territorio. Muchas de ellas han recurrido a actores armados como los paramilitares, grupos de guerrilla o empresas de seguridad (legales pero a menudo relacionadas con los grupos armados) con el fin de garantizar la “seguridad” a sus actividades⁷. Esta alianza entre actores armados y empresas favorece directamente las estrategias de expansión de las multinacionales sobre las tierras ricas en recursos. La violencia ejercida por los actores armados busca ahuyentar a los mineros artesanales y silenciar toda protesta contra los proyectos extractivos dentro de las comunidades locales⁸. El Estado apoya activamente este fenómeno, sea a nivel local (acuerdos regularmente concluidos entre la policía local y las empresas) o nacional en el marco de la ejecución del capítulo de seguridad de la política de atracción de la inversión extranjera. Al respecto podemos evocar la creación de una dirección nacional dedicada a la seguridad de las infraestructuras, así como el despliegue (sistemático para los proyectos de “interés nacional”) de batallones del ejército (“batallones mineros y energéticos”) asignados a la seguridad de las empresas extractivas⁹.

1 Grupo de expertos sobre la RDC, *op. cit.*, 2014; CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013. Ver también: IPIS International Alert, *La complexité de la gestion des ressources dans un contexte de fragilité de l'État : le cas de l'Est de la RDC*, 2010.

2 La obra de referencia sobre las modalidades de financiamiento de los actores armados a partir de los minerales en Colombia (y del cual son extraídas las informaciones aquí abajo) es la siguiente: Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CIPax-Colombia, *op. cit.*, 2012. Ver también: *Bloomberg*, art. cit., 2013.

3 Para el caso colombiano: Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CIPax-Colombia, *op. cit.*, 2012. En Walikale (RDC), están documentados varios ataques desde el 2009 en el sector de Wanianga (Omate, Angoa, Bisie, Kilanbo, Mubi...). CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013.

4 Earth Rights International, *Energy Insecurity: How Total, Chevron, and PTTEP Contribute to Human Rights Violations, Financial Secrecy, and Nuclear Proliferation in Burma (Myanmar)*, 2010, <http://dg5vd3ocj3r4t.cloudfront.net/sites/default/files/documents/energy-insecurity-french-summary-and-recommendations.pdf>

5 Por “redes cercanas”, hacemos referencia a los cronies, hombres de negocios cercanos al ejército, que juegan un rol de intermediarios entre las empresas extranjeras y las autoridades. En el caso de la mina de cobre de Letpadaung, los militares reciben 51% de los beneficios de la explotación. Fuente: D. Dapice & N. Xuan Thanh, *Creating a Future: Using Natural Resources for New Federalism and Unity*, Harvard's Ash Center for Democratic Governance and Innovation, 2013.

6 El año 2011 marca el abandono del poder por la junta birmana en pro de un poder civil.

7 Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CIPax-Colombia, *op. cit.*, 2012.

8 *Ibid.*, p. 19. Ver también: ILSA, *Minería del oro y conflictos sociales en Colombia; tendencias generales y análisis de caso*, 2014.

9 ILSA, *op. cit.*, 2014.

RDC

CUANDO LAS EMPRESAS EXTRACTIVAS CONTRIBUYEN CON LA VIOLENCIA



Mina de Bisie

La mina de Bisie, el sitio de explotación de casiterita (mineral del estaño) más grande del territorio de Walikale, es un ejemplo típico de colusión entre empresas y grupos armados. A partir del 2005, la concesión del sitio fue atribuida al Grupo Minero Bangandula (GMB); luego, a partir del 2006, a *Mining and Processing Congo* (MPC). Las dos empresas, de manera sucesiva, recurrieron a grupos armados para “asegurar sus actividades”: la GMB a la 85ª brigada no reintegrada compuesta por numerosos Mai-Mai Sheka y la MPC a los hombres del Congreso nacional por la defensa del pueblo (CNDP)^A. Estos grupos han desarrollado un comercio ilegal de casiterita basado en la extorsión a los mineros artesanales. El control del mineral de estaño se ha convertido en una causa de enfrentamientos entre grupos armados que se niegan a dejar la región y a abandonar este lucrativo comercio^B.

Al financiar a esos actores armados, las empresas GMB y MPC no solo han fomentado una fuerte militarización de la zona sino también han alimentado la violencia. Recurrir a hombres armados ha también permitido a la empresa MPC presionar a los mineros artesanales presentes en el sitio con el fin de ahuyentarlos^C. Observamos al respecto tensiones significativas entre los mineros artesanales y la empresa MPC. Ésta es acusada de sabotear las tentativas de diálogo y de estar relacionada con la reciente detención de miembros de la sociedad civil^D. Mantener un clima de inestabilidad y de violencia permanente permite igualmente a la empresa MPC evitarse controles muy frecuentes lo que ofrece un marco más propicio para las actividades ilegales. De ese modo, la empresa MPC (posteriormente comprada por Alphamin Resources Corp) está acusada de haber extraído y comercializado minerales sin permiso de explotación y de haberlos transportado por helicóptero hacia Goma, aun cuando el cierre de esta mina fue exigido en 2010 por el Ministerio de Minas^E.

El control de los recursos naturales como vector del conflicto

Aunque generalmente no constituya la causa primordial de los conflictos cuyos orígenes son sobre todo políticos, el control de los recursos naturales parece progresivamente imponerse como un vector de conflicto en numerosos países. Él insta los grupos armados a mantenerse en los territorios y se convierte en motivo de enfrentamientos violentos entre grupos, empresas y Estados, todos ellos determinados a captar los ingresos de la explotación y del comercio de los recursos naturales. De ahí resulta una militarización generalizada de los territorios y un estado de violencia permanente.

En el este de la República Democrática del Congo, una guerra con motivos políticos y geopolíticos ha también tomado la forma de una guerra económica por el control de minerales como el oro, el estaño, el tungsteno y el tantalio. De esta forma, algunos grupos son acusados de permanecer en la zona desde 1998 y de perpetuar el conflicto refugiándose detrás de reivindicaciones políticas.¹ Quince años después del comienzo de las hostilidades, el control de los lotes mineros sigue siendo un elemento crucial tanto para los grupos armados² como para los oficiales de las fuerzas gubernamentales, algunos de los cuales rehúsan ser transferidos a otras zonas del país, tal como mencionado anteriormente en el caso de la mina de Bisie. Esa permanencia de un gran número de actores armados en los territorios ricos en recursos da lugar a enfrentamientos entre grupos, en

A CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013, p. 42, 105, 106 y 145.

B Desde 2010, asistimos en el sitio de Bisie a violentos enfrentamientos entre los Mai-Mai Sheka (apoyados por los FDLR y los militares de los ex-CNDP) y las FARDC. Fuente: IPI International Alert, *op. cit.*, 2010, p. 28.

C Se estima que este sitio recibía en el 2010 más de 12 000 personas entre ellas mineros artesanales y comerciantes. CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013, p. 105.

D Bureau d'études, d'observation et de coordination pour le développement du territoire de Walikale, *Tricherie entretenue par la société MPC*. N/Ref.: n° 19/BDW/SG/TW-NK/2014, 22 agosto de 2014. Memorando de la sociedad civil de Walikale dirigida al administrador del territorio de Walikale sobre la detención de miembros de la sociedad civil de Walikale, 24 de julio de 2014.

E CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013, p. 106. El Grupo de expertos sobre la RDC señala también en su último informe final, la continuidad del comercio y de la extracción de la casiterita desde la mina de Bisie (ver párrafo 206), <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2014/42>

1 Consejo de seguridad de la ONU, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2002/cs2382.doc.htm>

Constatación reiterada en varios informes del Grupo de expertos sobre la RDC desde 2002. <http://www.un.org/spanish/sc/committees/1533/expertgroup.shtml>

2 Se menciona en particular a los grupos Mai-Mai (incluyendo las fuerzas armadas dirigidas por señores de guerra, jefes tribales tradicionales, jefes de pueblos y líderes políticos locales) que pretenden combatir la presencia de grupos armados en los lotes mineros pero que participan activamente a su turno en la militarización de los territorios.

detrimento de la población, víctima de inseguridad y de violencia permanentes. En Birmania, el control de la extracción y del comercio del jade alimenta desde hace 50 años el conflicto que opone el Estado central a la minoría étnica Kachin (ver recuadro página 29).

En Colombia, la competencia entre Estado, empresas y grupos armados por el control de los territorios ricos en recursos mineros (oro, tungsteno, tantalio, carbón...) y energéticos (hidrocarburos) exacerba el conflicto armado que desgarró al país desde hace más de cincuenta años, y participa en el recrudecimiento de conflictos y actos de violencia contra la población. Este fenómeno se ha visto reforzado debido a la reorientación de la economía colombiana hacia la explotación y exportación de sus recursos y la implementación, desde 1990, de una política de desarrollo y de ordenamiento territorial basada en los grandes proyectos de empresas extractivas extranjeras¹. Desde hace más de 20 años, el Estado colombiano ha establecido un marco legislativo y reglamentario que le permite reafirmar su autoridad y propiedad sobre los recursos naturales mientras busca atraer a los inversionistas extranjeros gracias a la facilidad en el otorgamiento de concesiones, sobretodo de las “zonas mineras estratégicas” establecidas por el gobierno². Se estima hoy que 59% del territorio colombiano esté concesionado a empresas extranjeras extractivas o bajo un proceso de solicitud de permiso³. Se asiste entonces a una lucha por el control de los recursos, que opone al Estado, los grupos armados y las empresas, que se traduce en una militarización creciente de los territorios y en un recrudecimiento de la violencia.

LAS POBLACIONES LOCALES, PRINCIPALES VÍCTIMAS DE LOS CONFLICTOS ALIMENTADOS POR LOS RECURSOS NATURALES

Violencia de los actores armados y violaciones de los derechos humanos

Las poblaciones locales son las primeras víctimas de las exacciones efectuadas por los actores armados que se financian de los ingresos provenientes de los recursos naturales⁴.

Esta violencia es ejercida en primer lugar contra las personas que intervienen en las cadenas de suministro, desde la extracción hasta la exportación de los recursos. En las provincias del este de la RDC, transportadores, negociantes, mineros pero también mujeres y niños vinculados a trabajos anexos como la trituración o lavado de los minerales son de esta forma extorsionados y obligados a pagar un impuesto bajo la amenaza y el uso de la fuerza⁵. Esta violencia viene añadirse a condiciones de trabajo muy peligrosas, sobre todo para los mineros que operan a menudo sin protección en sus manos y en pozos subterráneos con escasa ventilación, a cambio de una remuneración insignificante o incluso inexistente⁶. El recurso al trabajo forzado se observa igualmente en el marco de los grandes proyectos de extracción llevados a cabo en Birmania, pese a los compromisos asumidos por el país junto a la Organización internacional del trabajo, que pretenden eliminar el trabajo forzado al horizonte 2015⁷.

Las poblaciones presentes en los sitios mineros y en las comunidades aledañas están igualmente directamente expuestas a la violencia. **En el este de la RDC**, esas comunidades sufren los enfrentamientos entre los grupos armados enemigos o entre éstos y el ejército nacional. Las poblaciones son también el blanco de ataques y de saqueos particularmente

¹ Iniciada durante la fase de privatización generalizada de la economía durante los años 90, la atracción de inversionistas extranjeros en el sector minero y energético se reafirma a partir del año 2000, bajo los gobiernos de Alvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (elegido en 2010 y reelegido en 2014). Fuente: ILSA, *op. cit.*, 2014.

² Podemos así mismo evocar la definición de los recursos naturales no renovables como propiedad del Estado (Constitución de 1991) y de la explotación minera como actividad “de interés social y de utilidad pública” (Ley 685 del nuevo código minero del 2001). Fuente: *Ibid.*

³ Cifras que conciernen el territorio continental de Colombia (excluidas las islas). Fuente: Contraloría General de la República (CGR), *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente*, 2011, p. 130-131.

⁴ Los graves abusos a la población son retomados en la página 39 de la *Guía de la OCDE*.

⁵ Global Witness, *Face à un fusil, que peut-on faire ? [Frente a un fusil, ¿qué se puede hacer?]*, 2009, https://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/report_fr_final_0.pdf
Ver también los informes del Grupo de expertos sobre la RDC, <http://www.un.org/spanish/sc/committees/1533/expertgroup.shtml>

⁶ Se constata en las minas de la RDC el recurso al trabajo forzado y a la esclavitud moderna: Free the Slaves, *The Congo Report: Slavery in Conflict Minerals*, 2011, <http://freetheslaves.net/Document.Doc?id=243>

⁷ Info Birmanie, *Investir en Birmanie? Enjeux, recommandations et dispositifs pour un investissement responsable [¿Invertir en Birmania? Desafíos, recomendaciones y dispositivos para una inversión responsable]*, 2014, <http://www.info-birmanie.org/wp-content/uploads/2014/03/GUIDE-Investir-en-Birmanie-Info-Birmanie-mars-2014-Version-couleur.pdf>
El Convenio de 1999 sobre las peores formas de trabajo infantil (Convenio de la OIT n° 182) no entrará en vigor sino a partir de diciembre 2014, mientras que el Convenio n° 105 de la OIT sobre la abolición del trabajo forzado aún no ha sido ratificado por el país.

violentos (visando los minerales, pero también víveres y mercancías de consumo corriente) que se acompañan de masacres, depredaciones, secuestros, sobretodo de jóvenes y mujeres que se convierten en esclavas sexuales de los grupos armados¹. En el territorio de Walikale, esas incursiones se inscriben a menudo como parte de las estrategias de represalia contra los pobladores, acusados de traición y de colaboración con las fuerzas del orden o con los grupos enemigos². La violencia ejercida contra los niños también está presente en RDC. Algunos niños trabajan de manera forzosa en las minas o en actividades anexas (transporte de minerales a pie o en moto), mientras que otros son reclutados por los grupos rebeldes para convertirse en soldados, cargadores, escoltas o espías³.

En Colombia, 10% de la población (o sea alrededor de 4,7 millones de personas) están directamente afectadas por el conflicto que ha causado desde hace más de cincuenta años la muerte de 218 000 personas (entre las cuales 81% son civiles)⁴. Las zonas de producción minera y energética son particularmente afectadas por la violencia, concentrando en el transcurso de los últimos 10 años, 80% de las violaciones a los derechos humanos y alrededor de 90% de los crímenes cometidos contra las comunidades indígenas y las poblaciones afrocolombianas en el territorio nacional⁵. Frecuentemente víctimas de masacres, persecuciones y amenazas (tanto por parte de los grupos armados como de las fuerzas públicas de seguridad), las poblaciones civiles son las primeras víctimas de los enfrentamientos entre el ejército, paramilitares y grupos guerrilleros.

Poblaciones ignoradas, reprimidas violentamente y criminalizadas

La violencia alimentada por los recursos naturales se manifiesta igualmente a través de una importante represión y criminalización de los movimientos de

resistencia. Amordazadas y sin ser consultadas, las poblaciones asisten a la imposición por la fuerza de los proyectos extractivos, en nombre de un “interés nacional y general” que rima a menudo con el interés de las multinacionales.

En Colombia, el interés de las poblaciones parece tener poco peso frente a la declaración de proyectos de “interés nacional”, una práctica que permite al Estado retirar a las colectividades locales el control sobre los proyectos extractivos (ver recuadro). Eso se asemeja a la situación birmana donde las autoridades confiscan las tierras de los campesinos en nombre de proyectos declarados de “interés nacional”. De esta forma, esos proyectos son impuestos a las comunidades, en la ausencia de cualquier tipo de consentimiento informado y previo de las poblaciones y sin la posibilidad de contestar jurídicamente ni la confiscación abusiva de las tierras ni las presiones y violencia ejercidas por el ejército para obligarlas a partir⁶. En esos dos países, las nociones de interés “nacional” o “general” ponen en entredicho el principio de consulta a las poblaciones locales (y particularmente las comunidades indígenas) frente a proyectos que puedan tener una incidencia sobre las tierras que tradicionalmente poseen, ocupan o utilizan. La consulta y el consentimiento previo, acordado libremente y con conocimiento de causa, son sin embargo principios reconocidos por el derecho internacional y forman parte del núcleo central de los estándares más avanzados en materia de responsabilidad social de las empresas (RSE)⁷.

Además de no ser ni consultadas ni escuchadas, las poblaciones son considerablemente reprimidas cuando se oponen a los proyectos extractivos, tal como lo muestra la violencia que rodea el proyecto de extracción de cobre en Letpadaung, **Birmania**, mina considerada como el mayor yacimiento de Asia del Sureste⁸. Desde el 2010, las poblaciones que viven alrededor de la mina y que se niegan a dejar sus tierras que les han sido confiscadas son víctimas de una violencia permanente ejercida por las autoridades. Una violencia expresada en acoso y en el recrudescimiento de la vigilancia sobre los

1 Global Witness, *op. cit.*, 2009. Ver también: el informe de mitad de período del grupo de expertos sobre la RDC, S/2013/433, 2013, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/433>

2 Estas incursiones han sido muy recurrentes a partir del 2009, año del lanzamiento de operaciones militares del ejército congolés contra diferentes grupos armados. Fuente: CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013, p. 111.

3 Informe de mitad de período del Grupo de expertos sobre la RDC, S/2014/428, junio 2014, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2014/428>

4 Comisión belga de Justicia y Paz, *Vers la fin du conflit avec les FARC en Colombie ? [¿Hacia el final del conflicto con las FARC en Colombia?]*, 2013. Extraído de una entrevista con Ariel Fernando Ávila, www.justicepaix.be/?article681 Centro Nacional de Memoria Histórica, *Basta ya! Memorias de guerra y dignidad*, 24 julio 2013, <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/catedra.html> Según estas mismas fuentes, el conflicto es igualmente la causa de 25 000 desapariciones y de 27 000 secuestros.

5 Contraloría General de la República, *Sector minero en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista*, 2013. http://lasillavacia.com/sites/default/files/mineropedia/mineria_en_colombia.pdf

6 Info Birmanie, *Rapport de mission à Letpadaung [Informe de la misión de Letpadaung]*, diciembre 2013. En virtud del artículo 445 de la Constitución, el personal militar y los representantes del gobierno benefician de inmunidad.

7 Sobre el derecho internacional: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007, http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf; Convenio no 169 de la OIT, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO Sobre los estándares en materia de RSE: “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos” de las Naciones Unidas y “Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales”. Más detalles en la segunda parte de este informe.

8 Las informaciones sobre la represión en Letpadaung se apoyan en el documental realizado por Info Birmanie, *En la sombra de la montaña que ya no existe*, <https://www.youtube.com/watch?v=V2VePjYM3o> en el informe de la misión de Info Birmanie, *op. cit.*, 2013, así como en el análisis de Altsean, *Land confiscation in Burma: a threat to local communities and responsible investment* (versión actualizada del 25 de marzo del 2014).

COLOMBIA DERECHOS DE LAS POBLACIONES Y CRIMINALIZACIÓN DE LAS PROTESTAS**El caso del proyecto minero “La Colosa”**

Atraída por la riqueza del subsuelo, la empresa AngloGold adquirió ante el Estado colombiano la concesión de más de 30 000 hectáreas en el municipio de Cajamarca (Suarez) con el objetivo de desarrollar sus actividades, entre las cuales el megaproyecto de extracción de oro llamado “La Colosa”.

Aunque estén directamente afectadas por el impacto socio-territorial de un proyecto de esa envergadura, las comunidades locales se encuentran completamente al margen del mismo, como lo demuestra la suerte reservada a la consulta popular^A organizada por la alcaldía de Piedras en el 2013, con el objetivo de conocer la posición de sus conciudadanos en cuanto al desarrollo de actividades mineras en el municipio. Aunque los resultados traducían un rechazo rotundo de las actividades extractivas en la zona^B, ellos fueron rechazados e invalidados por el Ministerio de Minas. Éste se apoyó en la reciente definición de la explotación minera como actividad “de interés social y de utilidad pública”, y que, por lo cual, debe ser administrada por el Estado central y no por las colectividades locales^C.

Además de no ser escuchadas, las poblaciones y los opositores al proyecto de “La Colosa” son víctimas de una importante criminalización. La empresa AngloGold, ya conocida por sus antecedentes en materia de violación de los derechos humanos^D, es acusada por las organizaciones de la sociedad civil de mantener relaciones con la policía local y con grupos armados y de tornarse culpable de asesinatos de líderes sindicales y comunitarios, de detenciones arbitrarias, así como de ejercer una vigilancia permanente y una estigmatización de los ciudadanos comprometidos y de los militantes^E. Como ejemplo, el ejército ha acusado de manera capciosa a líderes sindicales y sociales de tener lazos con grupos armados, y ha mantenido la presión sobre esos líderes hasta llegar a forzarlos a dejar el municipio de Cajamarca^F.

pobladores, a lo cual se suma una violenta represión de las manifestaciones pacíficas. En septiembre de 2012, cientos de campesinos y de monjes fueron gravemente quemados con bombas fumígenas que contenían fósforo. Varios manifestantes fueron detenidos, torturados y, en algunos casos, juzgados y encarcelados. Esa represión a las manifestaciones de resistencia es acompañada de una importante criminalización de los líderes sindicales, asociativos y de movimientos sociales comprometidos con la contestación de los proyectos extractivos. Esa situación se observa en Colombia, donde 78% de los crímenes cometidos contra sindicalistas tienen lugar en las zonas de extracción minera y petrolera¹.

Recursos naturales y conflictos : ¿qué perspectivas de desarrollo?

El vínculo entre recursos naturales y conflictos debe igualmente evaluarse en términos de impacto sobre las condiciones para un desarrollo que beneficie efectivamente a las poblaciones locales. Al fomentar los conflictos, el comercio y la explotación de los recursos comprometen los esfuerzos de desarrollo a nivel local y minan la capacidad de las comunidades para satisfacer sus necesidades. ¿Cómo considerar las perspectivas de futuro en zonas fragilizadas por la

^A Es importante diferenciar la “consulta popular” (artículos 40 y 103 de la Constitución) de la “consulta previa” (artículo 6 de la Constitución y jurisprudencia de la Corte constitucional). La primera hace referencia a la expresión directa de la soberanía del pueblo, mientras que la segunda tiene por vocación garantizar la participación de comunidades étnicas en la toma de decisiones que conciernen la implementación de proyectos extractivos (y se refiere en este sentido a la herramienta de consulta del Convenio 169 de la OIT, citado anteriormente). Para mayor información sobre los dispositivos de consulta en Colombia, ver Fierro Morales, ILSA, *Políticas mineras en Colombia*, 2012 y G. Amparo Rodríguez, *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*, 2014.

^B Sobre 3 007 votantes, 2 971 se pronunciaron contra la explotación minera en el municipio de Piedras (también ubicado en la zona del proyecto minero de La Colosa). Fuentes: ILSA, *Minería del oro y conflictos sociales en Colombia; tendencias generales y análisis de caso*, 2014; Registraduría Nacional del Estado Civil, 2013.

^C Ley 685 del Código minero del 2001. Son definidos como de interés general los proyectos que responden entre otros a los siguientes criterios: producción prioritaria con destino los mercados internacionales, generación de recursos para el Estado y las regiones donde se desarrollan las operaciones de extracción, creación de empleos en las zonas concernientes, contribución al desarrollo de la industria colombiana... Resolución 592 del 2013.

^D « Davos, le prix de la pire entreprise décerné à AngloGold Ashanti », *Reuters*, 28 de enero de 2011, <http://fr.reuters.com/article/idFRLDE70R2EH20110128>

^E Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz / CIPax-Colombia, *op. cit.*, 2012, p. 28. Ver también: Amnistía Internacional, *Sindicalismo en Colombia: Homicidios, detenciones arbitrarias y amenazas de muerte*, 2007; Campaign Colombia Solidarity, *La Colosa: una muerte anunciada. Informe alternativo acerca del proyecto de minería de oro de AngloGold Ashanti en Cajamarca, Tolima, Colombia*, London Mining Network, 2013.

^F ILSA, *op. cit.*, 2014.

¹ Contraloría General de la República, *op. cit.*, 2013.

violencia y afectadas por un extractivismo sin límites que compromete otros modelos de desarrollo y los medios de subsistencia de las poblaciones?

La violencia permanente y la presión ejercida sobre las tierras y los recursos frecuentemente obligan a las poblaciones a abandonar sus tierras, como en Colombia donde se estima que entre 4,7 y 5,7 millones de personas fueron desplazadas desde el comienzo del conflicto armado. Durante la última década, 87% de las personas desplazadas eran originarias de zonas de extracción minera y petrolera¹. **En Birmania**, en la actualidad, hay 498 000 desplazados internos² que huyeron los enfrentamientos entre los grupos independentistas y el ejército birmano. Cuando las poblaciones no huyen, lo que dificulta su proyección hacia el futuro es un estado de incertidumbre permanente. Frente a las amenazas recurrentes de confiscación de tierras, los campesinos de las comunidades amenazadas por el proyecto de extracción de Letpadaung se muestran renuentes a cultivar sus parcelas, lo que afecta fuertemente la seguridad alimentaria de todos los habitantes de la zona³. La violencia y la inseguridad característica de esas áreas de conflicto o de alto riesgo parecen acentuar el abandono de las actividades agropecuarias en favor de la minería, fenómeno que generalmente se observa en los territorios ricos en recursos. Ese es igualmente el caso en el territorio de Walikale en RDC donde hay un abandono significativo de las actividades agropecuarias en una región en el cual el potencial agrícola es muy importante⁴.

Los impactos negativos de numerosos proyectos extractivos ponen igualmente en riesgo el desarrollo de zonas ya muy fragilizadas por los conflictos. La contaminación del suelo, del agua y del aire (debido a los productos químicos utilizados para la extracción) y el acaparamiento notable de los recursos (en particular el agua, muy utilizada para la extracción de minerales) afectan directamente los medios

de subsistencia de las poblaciones y erosionan su capacidad para satisfacer sus necesidades. Esto se puede observar en las ciudades birmanas situadas en la proximidad de la mina de Letpadaung donde la contaminación de los suelos torna inutilizables algunas tierras agrícolas, lo que estaría igualmente en el origen de importantes problemas de salud para la población. Por otra parte, el uso de dinamita para la extracción de cobre genera fracturas en los pozos comunitarios comprometiendo así el acceso al agua para las poblaciones y para el riego de los cultivos⁵.

En Colombia, las necesidades del agua para el megaproyecto aurífero “La Colosa” afectan considerablemente la economía local y los medios de subsistencia de las comunidades, basados principalmente en los cultivos de arroz⁶ donde se utiliza abundantemente el agua. Desde hace veinte años, el gobierno colombiano se esfuerza para proporcionar condiciones “óptimas” a las empresas extractivas a través de la facilitación de las expropiaciones⁷, cuestionando el principio de la consulta popular (ver el ejemplo del proyecto “La Colosa”), otorgando concesiones en áreas hasta entonces protegidas o de alto valor ambiental, social y cultural⁸. Ese marco legal amenaza directamente a los derechos de las minorías en materia de territorio y de desarrollo (reservas indígenas, derechos colectivos de las comunidades afro-colombianas) al mismo tiempo en que compromete la emergencia de alternativas de desarrollo tales como las reservas campesinas⁹.

Los conflictos en torno a los recursos participan igualmente en la espoliación de los recursos necesarios al desarrollo (ver recuadro), debilitando a Estados ya muy frágiles. La permanencia de los conflictos por los recursos naturales obstaculiza, en fin, los procesos de pacificación y de estabilización en los territorios. Se estima que la presencia de los recursos naturales duplica el riesgo que un conflicto vuelva a ocurrir en un período de cinco años¹⁰.

1 Fuentes: Centro Nacional de Memoria Histórica, *op. cit.*, 2013 ; UNHCR, marzo 2013, <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621e24.html> Sintramintercol, *La violación de los derechos humanos en el país está estrechamente ligada con el modelo económico existente en Colombia*, 2012.

2 Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC, 1 de julio de 2014, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/201407-ap-myanmar-overview-en.pdf>

3 En 2013, la localidad de Moe Gyoe Pyin estuvo afectada por la disminución de cosechas. Info Birmanie, *op. cit.*, 2013.

4 CERN-CENCO, *op. cit.*, 2013.

5 Info Birmanie, *op. cit.*, 2013. Impactos negativos sobre las poblaciones y el medio ambiente no tomados en cuenta por las empresas que explotan la zona: <http://www.myanmarangtse.com.mm/images/pdfs/ESIA%20OF%20LETPADAUNG%20PROJECT%20ON%20NOV%2021ST%20BY%20KNIGHT%20PIESOLD%202883%20PAGES.pdf>

6 El proyecto “La Colosa” está en el origen del acaparamiento del recurso agua (riesgo de desaparición de 161 fuentes de agua), exponiendo, por otra parte, las poblaciones a riesgos muy elevados de contaminación por cianuro. ILSA, *op. cit.*, 2014.

7 La Ley del código minero de 2001 permite fácilmente a las empresas que tienen un permiso minero de expropiar las poblaciones, si no se pudo llegar a ningún acuerdo previo. ILSA, *op. cit.*, 2014.

8 La empresa AngloGold logró obtener una autorización de explotación (proyecto “La Colosa”) para superficies protegidas (Zona de Reserva Forestal Central). De modo más general, territorios como la Amazonía se vuelven puntos focales de la política de desarrollo llevada a cabo desde más de diez años en Colombia. ILSA, *op. cit.*, 2014, pp. 3 y 15.

9 Territorios dirigidos por las poblaciones campesinas, reposando sobre un modelo de desarrollo sostenible y local (particularmente articulado en torno a la agricultura campesina), “las zonas de reserva campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que les afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas” (decreto 1777 de 1996 y ley 160 de 1994).

10 PNUMA, *Del conflicto a la consolidación de la paz: la función de los recursos naturales y el medio ambiente*, 2009.

INGRESOS PROVENIENTES DE LOS RECURSOS NATURALES QUE NO BENEFICIAN EL DESARROLLO

En varios países en conflicto o en situación de alto riesgo, una parte importante de los ingresos derivados de la explotación y del comercio de los recursos naturales es captada por grupos armados y por empresas, lo que priva los Estados y las poblaciones de recursos fiscales necesarios al desarrollo.

En Birmania, la colusión entre militares, empresarios y la esfera política hace del país uno de los menos transparentes del mundo^A. Ampliamente apropiados por el ejército durante más de cincuenta años, los ingresos de la explotación de recursos parecen más bien haber sido asignados a gastos en armamento que al mejoramiento de los sistemas de salud o de educación. La sola explotación de piedras preciosas (jade, zafiro, rubí) habría financiado los generales por más de 750 millones de dólares entre 1964 y 2007^B. Aun hoy, la mayoría de las ventas de piedras preciosas no es declarada y las pérdidas anuales se estiman en varios miles de millones de dólares únicamente para el caso del jade^C. El control ilegal de las minas y del tráfico de minerales por los grupos armados establecidos en el este del Congo priva cada año al Estado congoleño de centenas de millones de dólares, lo que contribuye a la desestabilización de un Estado ya frágil. Además de los recursos captados por los grupos armados, la política fiscal ampliamente ventajosa para las empresas extranjeras desde los años 2000 priva el Estado colombiano de recetas considerables estimadas en 8,8 mil millones de dólares para el periodo 2001-2010. Percibiendo más de 80% de los ingresos de la explotación minera, las empresas son indiscutiblemente los mayores beneficiarios del boom energético y minero colombiano de estos últimos veinte años^D.

Esta pérdida significativa de recursos fiscales para los Estados compromete directamente la prestación de servicios básicos (educación, salud, transporte), así como la implementación de políticas de apoyo a sectores claves como la agricultura. En este contexto, los recursos naturales están lejos de constituir “locomotoras del desarrollo”^E que beneficien efectivamente a las poblaciones locales.

A Birmania hace parte de los 20 países con los índices de percepción de corrupción más elevados (157° sobre 177), según la encuesta dirigida por Transparency International en el 2013, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

B « Les pierres précieuses tâchées de sang du Myanmar », *Reuters*, 4 de octubre 2007, <http://www.paradisfj.info/spip.php?article1036>

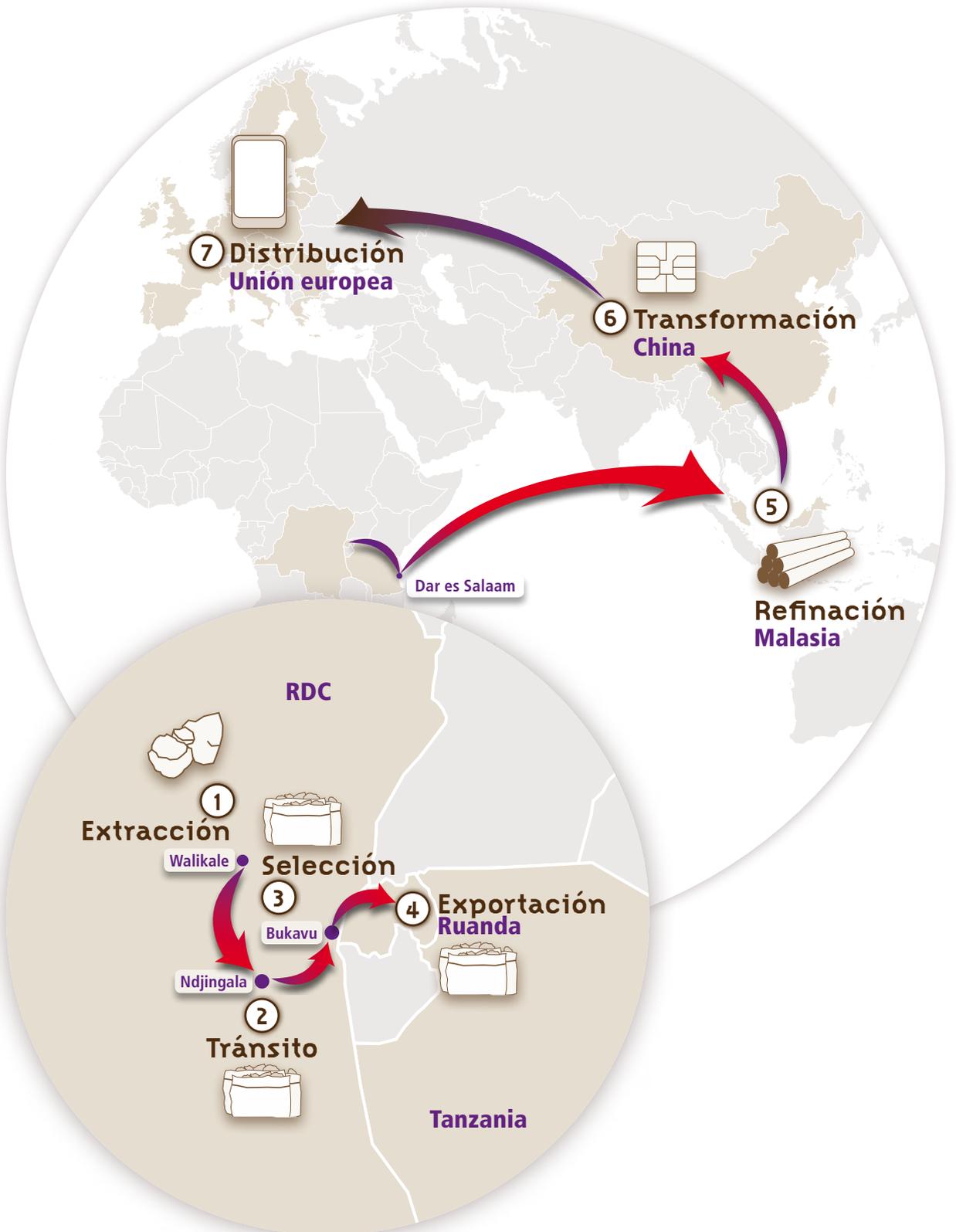
C « Myanmar old guard clings to \$ 8 billion jade empire », *Reuters*, 28 septembre 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/09/29/us-myanmar-jade-specialreport-idUSBRE98500H20130929>

D En 2009, las empresas percibían 83,7% de ingresos por la explotación minera mientras el Estado percibía 16,3%. ILSA, *op. cit.*, 2014, p. 13. Ver también: C. Gonzalez Posso, *La renta minera y el plan de desarrollo 2010-2014*, INDEPAZ, 2011.

E Expresión utilizada por el presidente colombiano Juan Manuel Santos para calificar la importancia de los recursos mineros y energéticos en su plan de desarrollo 2010-2014. ILSA, *op. cit.*, 2014.

UNA PROBLEMÁTICA MUNDIAL QUE INTERPELA LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS EUROPEAS

De la mina de casiterita al teléfono móvil:
la dimensión global de los "minerales de sangre"



© Chrupka - Fotolia.com

1 Extracción



Extraída en el este de la República Democrática del Congo, la casiterita congoleña proviene de minas legales, pero también de sitios mineros ilegales, particularmente presentes en el territorio de Walikale como la mina de Bisie (ver el recuadro p. 12). En las zonas de extracción, los **mineros** son objeto de una tributación ilegal en minerales o en dinero impuesta bajo violencia por **grupo regulares armados no estatales, facciones del ejército regular y particulares armados**. Las empresas extractivas presentes en la región no siempre garantizan una mayor transparencia en las cadenas de suministro debido a prácticas a veces ilegales (incumplimiento de permisos, recurso al mercado ilegal para vender minerales...).

2 Tránsito



Transportada primero **en la espalda de los trabajadores** desde las minas hacia la carretera, la casiterita luego pasa a manos de **transportadores** que la llevan en moto, carro o camión a puntos de tránsito tales como Ndjingala. En esa etapa, los minerales provenientes de diferentes minas están sujetos a ser mezclados y reunidos en bolsas rudimentarias que contienen solamente el nombre del comerciante al que están destinadas. Los minerales son en seguida transportados por carretera a las principales ciudades comerciales, tales como Goma y Bukavu. Ese trayecto es a menudo objeto de un "derecho de paso" exigido por los **grupos armados** que controlan la zona. Hasta la reciente prohibición del transporte aéreo por el Ministro de Minas, una parte del mineral también era trasladado en avión (trayecto Kilambo-Bukavu).

3 Selección



Después de llegar a la plataforma comercial de Bukavu, la casiterita es seleccionada por los **negociantes de casas comerciales**. Muchas de éstas no están registradas oficialmente ante las autoridades y por lo tanto funcionan ilegalmente. El Código minero congoleño requiere una licencia muy costosa (500 dólares), a menudo disuasiva para las casas comerciales. Lo mismo pasa con los transportistas, entre los cuales solamente uno de cada diez está registrado.

4 Exportación



Las **empresas exportadoras** de Bukavu compran la casiterita para venderla en el

extranjero. Deben estar registradas ante las autoridades y dar pruebas de transparencia, pero la falta de instrumentos de seguimiento y la falsificación de certificados lamentablemente no permiten asegurar que los minerales que salen del país no provengan de minas ilegales y que no hayan servido para financiar el conflicto.

Si una parte de la casiterita sale hacia Europa, la mayor parte del mineral es enviado al país vecino, **Ruanda**. Cuando casiterita sigue el circuito legal, el gobierno congoleño recauda los impuestos correspondientes, pero las fronteras son porosas, y la mayor parte de la casiterita es desviada por redes de contrabando y cruza ilegalmente la frontera por carretera o por vía fluvial. La amplitud del tráfico es tal que Ruanda exporta oficialmente tres veces más mineral de estaño que lo producido, mientras la balanza comercial del Norte Kivu es deficitaria. Una vez en Ruanda, los minerales siguen luego hacia los mercados "normales" para ser exportados y vendidos internacionalmente bajo la etiqueta "Ruanda", permitiendo una vez más encubrir la línea que separa los minerales llamados "limpios" y los que financian el conflicto de la RDC. La casiterita es finalmente transportada hasta el puerto de **Dar es Salaam** en Tanzania para ser exportada por barco a Asia.

5 Refinación



En las **fundiciones** ubicadas principalmente en Asia, el estaño es extraído de la casiterita a fin de suministrar el metal a las empresas de productos semi-acabados y acabados.

6 Transformación



Empresas de productos semi-acabados y acabados a menudo instaladas en China utilizan el estaño para producir componentes electrónicos (como circuitos impresos) y luego los integran en la fabricación de teléfonos móviles.

7 Distribución



Grandes empresas europeas importan estos teléfonos móviles que contienen "minerales de sangre" y los comercializan en el mercado europeo. Estas empresas no están sujetas a ninguna obligación de trazabilidad. Es así como minerales originarios de zonas de conflicto se encuentran en los objetos cotidianos de muchos **ciudadanos europeos**.

SOURCES

- CERN-CENCO, *Impact de l'exploitation minière sur l'économie et le social de Walikale [El impacto de la explotación minera sobre la economía y lo social en Walikale]*, ediciones del Secretariado General de la CENCO, 2013.
- Raise Hope for Congo, *De la mina al teléfono móvil, la cadena de suministro en seis etapas*, 2011.
- "Congo's Riches, Looted by Renegade Troops", *New York Times*, 15 de noviembre de 2008.
- IPIS International Alert, *La complejidad de la gestión de recursos en un contexto de fragilidad del Estado: el caso del este de la RDC*, 2010.
- *Informe Final del Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo*, S/2014/42, 23 de enero de 2014, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2014/42>

Responsabilidad de las empresas al final de la cadena de suministro : la Unión Europea directamente concernida

Los recursos de conflicto deben ser vistos como un problema mundial vinculado a cadenas de suministro complejas y, a menudo, en la frontera entre la legalidad y la ilegalidad. La violencia de los grupos armados, las carencias de los Estados en su obligación de proteger a las poblaciones, la complacencia de ciertos países vecinos... Cada agente de la cadena de suministro tiene su parte de responsabilidad.

Las empresas situadas en parte final de la cadena de suministro, como grandes usuarias de minerales, también asumen una responsabilidad significativa en materia de "minerales de sangre". Al aprovisionarse en recursos naturales originarios de las zonas de conflicto o de alto riesgo, esas empresas están expuestas al riesgo de financiar indirectamente a grupos armados y de aprovisionarse junto a partes que cometen graves abusos contra los derechos humanos. Incurren, además, en el riesgo de recurrir a recursos que no cuentan con una trazabilidad completa a lo largo de la cadena¹.

Con más de 880.000 empresas que utilizan tantalio, tungsteno, oro y estaño, la Unión Europea es especialmente concernida por este problema². Con operaciones en una decena de sectores de actividad

SECTORES Y EMPRESAS EUROPEAS PARTICULARMENTE VULNERABLES A LOS MINERALES DE CONFLICTO^A

Sectores de actividad expuestos a los minerales de conflicto	Líderes europeos en los sectores correspondientes
Sector automotriz Repuestos y equipos, accesorios, vehículos, motores...	Audi AG, Fiat SPA, Michelin, Peugeot SA, Volkswagen AG, Renault SA...
Defensa y aeroespacial Repuestos, aviones, sistemas y equipos de navegación, de detección y de investigación...	BAE Systems PLC, Dassault Aviation, Latecoere, Saab AB-B, Safran SA...
Tecnologías de la información y de comunicación Telecomunicaciones, equipos e industrias tecnológicas, industrias de software y servicios informáticos, material informático...	Deutsche Telekom, France Telecom, Talktalk Tel, Vodafone Group, Alcatel-Lucent, Tomtom, Dassault Système, Groupe Steria, Indra Systems...
Servicios de salud y equipos médicos Material médico, maquinaria y aparatos...	Biomerieux, Generale de Santé, Orpea, Elekta AB-B, Essilor Intl...
Equipos electrónicos de consumo de masa Material informático, domótica, tabletas educativas y de mezcla digital...	Ingenico, Lexibook, Neotion, RCF Group SPA...
Industria y equipos diversos Materiales innovadores, soluciones tecnológicas de seguridad (chips para pasaportes electrónicos, equipos de grabación), fabricación de semiconductores...	Siemens AG-REG, Indus HLDG AG, Gemalto, Legrand SA, Micronas, Soitec, Infineon Tech...

¹ A título de ejemplo, 98% del oro producido en RDC pasan de esa forma por redes de contrabando antes de encontrarse en los mercados internacionales.
Fuente: Introducción del Informe del Grupo de expertos sobre la RDC, *op. cit.*, 23 de enero de 2014.

² Comunicación anexa al proyecto de reglamento sobre el suministro responsable en minerales originarios de zonas de conflicto y de alto riesgo presentado por la Comisión Europea (en inglés) *Responsible sourcing of minerals originating in conflict-affected and high risk areas, towards an integrated EU approach*, 5 de marzo de 2014, p. 6, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152228.pdf Ver también http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-218_es.htm

^A Ese recuadro fue realizado a partir de la lista de las 186 empresas establecida por SOMO en el marco del estudio: *Conflict due diligence by European Companies*, 2013 (http://somo.nl/publications-en/Publication_4003). Las empresas citadas están cotizadas en las principales bolsas de valores europeas y son consideradas líderes (que cuentan con los más altos niveles de ingreso) en los sectores considerados como expuestos a los minerales del conflicto, en función de una utilización importante de minerales como oro, estaño, tungsteno y tantalio. Esta selección de los sectores expuestos a los minerales del conflicto coincide igualmente con la selección realizada en el marco de la evaluación de impacto (estudio externo) realizado por la Comisión Europea para el reglamento: "Assessment of due diligence compliance cost, benefit and related effects on selected operators in relation to the responsible sourcing of selected minerals", 2014, p. 14, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152230.pdf
Sectores como la joyería, la construcción, la industria de embalaje podrían igualmente ser mencionados. Un resumen en español de dicho documento puede ser encontrado en: <http://www.ipex.eu/PEXL-WEB/dossier/document.do?code=SWD&year=2014&number=52&extension=null>

(recuadro izq.), las empresas europeas están, de hecho, expuestas al riesgo de mantener y financiar la violencia en zonas de conflicto o de alto riesgo.

Desde hace más de quince años, las ONG no han dejado de alertar a la Unión Europea sobre los riesgos relacionados a las cadenas de suministro de minerales de las empresas europeas. Los casos probados de financiación de grupos armados por grandes empresas europeas son, frecuentemente, asunto de actualidad. Se puede mencionar el caso de empresas holandesas e italianas recientemente señaladas por su suministro en carbón a partir de minas colombianas conocidas

como lugares de violaciones repetidas de los derechos humanos en zonas especialmente amenazadas por los conflictos y bajo el control de grupos armados desde más de cuarenta años¹.

Aunque la responsabilidad de las empresas europeas a menudo es comprometida independientemente de su voluntad, en razón de la falta de transparencia de sus proveedores, esto no les excusa en ningún caso. Las empresas europeas deben responsabilizarse y actuar "dando pruebas de su buena fe" para poner fin al mantenimiento de la violencia a través de sus compras en recursos naturales².

BIRMANIA LA URGENCIA DE UN REGLAMENTO EUROPEO SOBRE LOS RECURSOS DE CONFLICTO



La supresión de barreras y sanciones comerciales en 2013^A así como la reintegración de Birmania al Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP)^B de la Unión Europea marcan la entrada masiva de recursos naturales de Birmania al mercado europeo. Ese fenómeno va de la mano con muchas reformas iniciadas por el gobierno birmano desde la transición política de 2011 para atraer a inversionistas extranjeros, entre los cuales empresas europeas. Lejos de fomentar una inversión responsable, el nuevo marco legislativo implementado^C se caracteriza más bien por las ventajas fiscales y la facilidad de proceder a confiscaciones abusivas de tierras por parte del ejército y a favor de las empresas^D. También da potestad discrecional a la administración encargada de la concesión de licencias a los inversionistas extranjeros^E (Myanmar Investment Commission), una institución señalada por su poca propensión al diálogo y a la consulta de las comunidades locales^F. Esas reformas están legitimando así una situación de fuerte degradación de los derechos humanos, en relación con la explotación y el comercio de los recursos naturales en Birmania.

Por lo tanto, en ausencia de una reglamentación europea sobre los recursos de conflicto, las empresas europeas atraídas por el suministro en minerales procedentes de Birmania se enfrentarían entonces a un riesgo muy alto de contribuir con la violencia y de tornarse cómplices de graves violaciones de los derechos humanos.

1 SOMO, http://somo.nl/publications-en/Publication_3737, 2012, http://somo.nl/publications-en/Publication_4089, 2014

2 Recomendación formulada por la OCDE. *Guía de la OCDE, op. cit.*, 2013.

A Desde 1996, sanciones diplomáticas y económicas en contra de la Junta birmana estaban en vigor. La única excepción a la suspensión de las sanciones son las armas, para las cuales se mantiene el embargo. Ver: Info Birmanie, « L'UE rouvre son marché à la Birmanie » [La UE abre de nuevo su mercado a Birmania], 19 de julio 2013, <http://www.info-birmanie.org/lue-rouvre-son-marche-a-la-birmanie/>

B Sistema que permite a ciertos países en desarrollo un acceso preferencial al mercado europeo.

C Se hace referencia aquí a la ley sobre las inversiones extranjeras de 2012 (*Foreign Investment Law*, FIL), las dos leyes de 2011 relacionadas con zonas económicas especiales (*Special Economic Zones Law* y *Dawei Economic Zone Law*), la reforma en curso de la ley minera, las leyes sobre tierras agrícolas (*Farmland Bill* de 2011) y sobre la gestión de tierras baldías (*The Vacant, Fallow and Virgin Lands management Law* de 2012) así como la nueva ley relacionada al medio ambiente (*Environmental Conservation Law*, 2012). Para más información sobre el nuevo marco legislativo birmano, ver OCDE, *Investment Policy Reviews: Myanmar 2014*, 2014, <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Myanmar-IPR-2014.pdf>

D Ventajas fiscales para los primeros cinco años de actividad o también otorgación de contratos de locación de terrenos por cincuenta años. Fuente: capítulo XIV de la *Foreign Investment Law* anteriormente citada. Según las ONG, la ley sobre la gestión de tierras baldías vendría ratificar la confiscación de tierras. Altsean Burma, *op. cit.*, 2014.

E OCDE, *op. cit.*, 2014, p. 33.

F Info Birmanie, *Investir en Birmanie? Enjeux, recommandations et dispositifs pour un investissement responsable* [¿Invertir en Birmania? Desafíos, recomendaciones y dispositivos para una inversión responsable], 2014.

Recursos de conflicto: un principio y algunas oportunidades para la acción



Desde hace una década la debida diligencia tiende a imponerse como una noción clave de la regulación de las empresas multinacionales con el fin que sus actividades no afecten los derechos humanos, el medio ambiente y el estado de derecho.

Esta responsabilidad de las empresas, inscrita en varias normas internacionales (principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos y las líneas directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos "OCDE" para empresas multinacionales) entra progresivamente en el derecho vinculante. Sin pretender poner fin a los conflictos, cuyos orígenes son complejos y múltiples, la debida diligencia constituye, sin embargo, una herramienta privilegiada que permite actuar "acá" para evitar que las opciones de suministro de las empresas situadas en la parte inicial de la cadena no contribuyan a alimentar esos conflictos, la violencia y las violaciones de los derechos humanos que se dan "allá". El proyecto de reglamento europeo para el suministro responsable en minerales propuesto por la Comisión

Europea el 5 de marzo de 2014 se apoya en el principio de debida diligencia. Ese texto, demasiado insuficiente, marca desafortunadamente un claro retroceso en relación a los avances registrados en los últimos años en favor de una mayor transparencia de las cadenas de suministro. Basado en un mecanismo voluntario de autocertificación, la propuesta de reglamento no es vinculante y cubre solo una pequeña parte de los recursos naturales (minerales de oro, estaño, tungsteno y tantalio) y de las empresas (los importadores directos únicamente). En su estado actual, un tal texto no permitirá romper los vínculos entre recursos, conflictos armados y las violaciones de los derechos humanos resultantes. El gobierno francés debe pesar en las negociaciones para reclamar un reglamento más ambicioso.

UN PRINCIPIO PARA LA ACCIÓN: LA DEBIDA DILIGENCIA

La debida diligencia, principio clave para marcos protectores de los derechos humanos

La debida diligencia se refiere a la obligación que tienen las empresas de identificar, evitar y reparar cualquier violación de los derechos humanos generada por sus actividades o las de sus filiales, de sus subcontratistas y de sus proveedores. Ellas están de hecho obligadas a tomar medidas para la identificación y la prevención de los riesgos así como de rendir cuentas públicamente de sus esfuerzos. En caso de violación, la empresa tiene la obligación de reparar el daño generado por sus actividades.

Desde 2008, el principio de debida diligencia ha sido progresivamente formalizado y definido a través de principios internacionalmente reconocidos:

El marco de la ONU "Proteger, respetar y remediar"¹ es el texto internacional que hace de la debida diligencia en materia de derechos humanos

una obligación para las empresas. Presentado al Consejo de Derechos Humanos de las ONU en 2008, este marco, conocido como "marco Ruggie" en referencia al representante especial al origen de su redacción, establece el papel y las responsabilidades de las empresas y de los gobiernos con el fin de asegurar el respeto de los derechos humanos por el sector privado². De esta forma, los Estados tienen la responsabilidad de proteger a la población y de asegurarse que las empresas, en su territorio o en su jurisdicción, no violen los derechos humanos. Las empresas están, a su vez, sujetas a la obligación de respetar todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos y a reparar los eventuales daños causados por sus actividades.

Adoptados en el 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, **los principios rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos**³ establecen las líneas directrices que los Estados y las empresas deberían seguir para implementar el marco "Proteger, Respetar y Remediar". Estos principios amplían, por otra parte, la noción de complicidad a la "complicidad no-jurídica"⁴, interperlando

¹ J. Ruggie, Marco de las Naciones Unidas "Proteger, respetar y remediar". Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, 2008, http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31_fr.pdf

² Este texto especifica las disposiciones en materia de respeto de los derechos humanos presentes en la Carta internacional de derechos humanos, aplicándolos en el marco del vínculo entre empresas y derechos humanos, <http://www.un.org/es/rights/overview/charter-hr.shtml>

³ ONU, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, 2011, http://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

⁴ *Ibid.*, principio director n°17, p. 23.

la responsabilidad de las empresas por las violaciones de derechos humanos cometidas por terceros, pero en su beneficio. Así, los impactos negativos sobre los derechos pueden ser el resultado de las actividades propias de la empresa o derivarse de actividades, productos o servicios de los entes con los cuales establece relación comercial (como sus proveedores o sus subcontratistas). En fin, el principio rector n° 7 hace específicamente referencia a la responsabilidad de los Estados de garantizar que las empresas que operan en contextos de conflicto no tomen parte en las violaciones de los derechos humanos.

En el 2011, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico revisó y modificó por quinta vez, las **líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales**, adoptadas en 1976¹. Estas líneas directrices tienen por objeto promover un comportamiento responsable de las empresas, proponiéndoles recomendaciones concretas para llevar a cabo su debida diligencia en diferentes categorías de riesgo relacionadas principalmente con el medio ambiente, la fiscalidad, la corrupción, el empleo, la competencia o el interés del consumidor. Las directrices revisadas en el 2011 integran plenamente el marco "Proteger, respetar y remediar" de la ONU: ellos detallan las responsabilidades en materia de derechos humanos, principalmente en el marco de "las relaciones comerciales"² e introducen los Puntos Nacionales de Contacto (PNC), mecanismos para la implementación de esas directrices y para el tratamiento de las quejas³.

La debida diligencia en las cadenas de suministro

La debida diligencia en las cadenas de suministro de recursos naturales provenientes de las zonas de conflicto o de alto riesgo

Los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos advierten sobre el aumento de riesgos de violación de los derechos humanos en las zonas de conflicto o de alto riesgo:

"Todas las empresas tienen la misma responsabilidad de respetar los derechos humanos dondequiera que operen. [...] En algunos entornos operacionales, como las zonas afectadas por conflictos, puede haber mayores riesgos de complicidad de las empresas en vulneraciones graves de los derechos humanos cometidas por otros actores (las fuerzas de seguridad, por ejemplo) [...]. En situaciones complejas de este tipo, las empresas deben asegurarse de no agravar la situación"⁴.

En esas zonas, la explotación y el comercio de los recursos naturales están sujetos al control de grupos armados responsables de graves actos de violencia

LA SOCIEDAD CIVIL FRANCESA EN ACCIÓN PARA INSCRIBIR LA DEBIDA DILIGENCIA EN LA LEGISLACIÓN

Las legislaciones nacionales no han acompañado la evolución reciente de las empresas multinacionales y de sus actividades. El reconocimiento de la naturaleza transnacional de los grupos sólo existe en el plano contable y financiero. En derecho, el principio de autonomía jurídica de las empresas impide aprehender la existencia real de un grupo y, por consiguiente, su responsabilidad jurídica. Esa irresponsabilidad de las casas matrices en relación a las actividades de sus filiales o subcontratistas impide una aplicación efectiva de la debida diligencia en materia de derechos humanos tal como se definen en los principios rectores de la ONU. El acceso a la justicia para las poblaciones víctimas de violaciones de sus derechos por empresas multinacionales sigue siendo, entonces, muy difícil y alimenta un sentimiento de impunidad.

Para hacer un llamado a remediar esta situación y exigir una mayor responsabilidad jurídica por parte de las multinacionales con respecto al conjunto de sus actividades, las organizaciones de la sociedad civil han lanzado diferentes campañas. En respuesta a esas interpelaciones, cuatro grupos parlamentarios franceses presentaron entre noviembre 2013 y abril de 2014 a la Asamblea Nacional propuestas de ley relativas a la debida diligencia de las sociedades matrices y de las empresas contratistas con respecto a sus filiales y subcontratistas. Es importante ahora que esas propuestas sean examinadas por el Parlamento Francés. ¡La movilización continúa!

¹ OCDE, *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales*, 2011, <http://www.oecd.org/daff/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>

² "Se entiende por "relación comercial" de una empresa cualquier relación con sus socios comerciales, los agentes de su cadena de suministro y otros actores no públicos y agentes del Estado directamente ligados a sus actividades comerciales, bienes o servicios". *Ibid.*, p. 37.

³ Los puntos nacionales de contacto son plataformas que tienen por vocación promover y difundir las líneas directrices de la OCDE a las empresas multinacionales así como responder a las interpelaciones por el no respeto de estos principios.

⁴ ONU, *op. cit.*, 2011, p. 30.

contra la población. Al provisionarse y utilizar los recursos provenientes de esas áreas, las empresas se exponen al riesgo de financiar estos actores armados y mantener la violencia. Frente a esos riesgos de violación de los derechos humanos particularmente elevados, la vigilancia de las empresas debe ser reforzada. Ellas tienen la responsabilidad de llevar a cabo una debida diligencia **en las cadenas de suministro de recursos provenientes de las áreas de conflicto o de alto riesgo**. Este principio de debida diligencia induce a las empresas a que presten especial atención a sus elecciones en materia de suministro y de proveedores y a que establezcan procedimientos para la identificación, prevención y mitigación de riesgos.

En 2011, la OCDE ha actualizado **su Guía de Debida Diligencia para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo**¹. Basándose en recomendaciones detalladas (ver recuadro), esta guía tiene el objetivo de ayudar el conjunto de empresas de la cadena (desde las que trabajan en la extracción hasta las empresas usuarias finales) a respetar los derechos humanos y eviWar que alimenten los conflictos por sus prácticas de suministro en minerales como el oro, el estaño, el tantalio y el tungsteno. Esta guía tiene una versión simplificada y adaptada a la región de los Grandes Lagos, realizada conjuntamente por la OCDE y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL)².

MARCO DE CINCO PASOS DE LA OCDE PARA UN SUMINISTRO RESPONSABLE EN MINERALES

Establecer sistemas fuertes de gestión, de control interno y de transparencia internos

- Designar a miembros del personal encargados de la recopilación de información que permita conocer la estructuración de la cadena de suministro y los actores que han estado, sucesivamente, en contacto con los recursos. Esto implica, por ejemplo, informarse sobre el país y la mina de origen, los establecimientos de compra y los diferentes proveedores...
- Comunicar sobre esta política de transparencia y de trazabilidad junto a los proveedores.

Identificar y evaluar los riesgos asociados a la cadena de suministro y detectar las señales de alerta

- A cada etapa de la cadena, identificar los riesgos de vínculo con conflictos (informándose sobre la situación de seguridad) y evaluar el nivel de implementación de los procedimientos de trazabilidad.

Reaccionar y responder a los riesgos identificados

- Informar a los altos funcionarios de la empresa sobre los resultados de la evaluación de los riesgos.
- Establecer un plan de gestión de riesgos que indique claramente los requisitos para continuar una relación comercial con los proveedores o que justifique su suspensión.

Llevar a cabo una auditoría independiente de las prácticas de debida diligencia de las empresas

- Esta auditoría debe realizarse en conformidad con los principios aceptados en materia de independencia (inexistencia de conflictos de intereses entre los auditores y la empresa), de competencia (según la norma ISO 19011) y de rendición de cuentas.

Comunicar y demostrar que la debida diligencia se ha aplicado

- Publicar (en el sitio web de la empresa, por ejemplo) un informe anual sobre los sistemas establecidos por la empresa para protegerse contra los recursos de conflicto.

¹ OCDE, *Guía OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*, seconde édition, 2013, Éditions OCDE, <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/GuideEdition2.pdf> Una traducción parcial de la guía en español está disponible: *OCDE, Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo*, 2013, <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documentos/librodebidadiligencia.pdf>

² OCDE y CIRGL, *Guía OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement en minerais exemptes de lien avec un conflit : comment améliorer vos perspectives commerciales et obtenir la certification de la CIRGL* [Guía de debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables de minerales sin relación con un conflicto: cómo mejorar sus perspectivas comerciales y obtener la certificación de la CIRGL], http://www.oecd.org/daf/inv/mne/EasytoUseGuide_French.pdf

De la definición del principio a su transcripción en el derecho: diez años de avances internacionales en materia de recursos de conflicto

Desde hace diez años, la debida diligencia en las cadenas de suministro de recursos provenientes de zonas de conflicto o de alto riesgo parece imponerse como un principio clave. Un principio que viene orientar Estados, empresas y organizaciones internacionales en la aplicación de acuerdos internacionales, de legislaciones nacionales y de iniciativas destinadas a romper el vínculo entre los recursos naturales y los conflictos.

El acuerdo internacional de Kimberley firmado en 2003 establece un proceso de certificación diseñado para evitar la negociación y compra en el mercado mundial de los "diamantes de sangre", diamantes de zonas en conflicto que han servido a financiar el suministro de armas a grupos rebeldes violentos responsables de atrocidades contra la población. La Unión Europea ha implementado esta resolución mediante el Reglamento nº2368/2002.

Dada la magnitud del conflicto en la República Democrática del Congo y la importancia de la financiación de los grupos armados a través de los recursos naturales, **el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó en 2010 directrices sobre la debida diligencia** destinadas a todas las empresas, incluyendo las europeas, que se aprovisionan en minerales en el país para que sus compras no participen en la manutención de la violencia¹.

La sección 1502 de la ley estadounidense Dodd-Frank (2010)² impone a las empresas cotizadas en bolsa en los Estados Unidos y que se aprovisionan en minerales de estaño, de oro, de tantalio y de tungsteno en la región de los Grandes Lagos el ejercicio de la debida diligencia en su cadena de suministro y la rendición de cuentas a través de informes detallados a la Comisión de Bolsa y Valores (Securities and

Exchange Commission, SEC). Esta obligación vinculante de divulgación permite establecer si los productos de las empresas en cuestión contienen minerales que hayan participado en la financiación del conflicto en la República Democrática del Congo.

Desde 2012, **las legislaciones congoleñas³ y ruandesas** exigen que las empresas que operan en los sectores de oro, tantalio, tungsteno y estaño en estos países implementen la debida diligencia, cumpliendo con los criterios de la OCDE anteriormente presentados.

El Mecanismo Regional de Certificación (MRC), propuesto por la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL)⁴, tiene como objetivo establecer cadenas de suministro libres de cualquier vínculo con los conflictos para los minerales de oro, estaño, tungsteno y tantalio provenientes de la región de los Grandes Lagos. En consonancia con las recomendaciones de la OCDE en materia de debida diligencia, este mecanismo se basa en los procedimientos nacionales y regionales de inspección y certificación de los yacimientos mineros, de trazabilidad regional y de auditorías independientes. Hasta ahora, el MRC ha sido implementado en dos países de la región, Ruanda y la República Democrática del Congo.

A menudo impulsadas por asociaciones profesionales y sectoriales, **algunas iniciativas están surgiendo en el sector privado** como iTSCi (Iniciativa de la Cadena de Suministro [*ITRI Supply Chain Initiative*]), un programa lanzado por la industria del estaño que tiene como objetivo garantizar la trazabilidad del mineral desde la mina hasta la planta de procesamiento a través del etiquetado, de evaluaciones de riesgos y de auditorías independientes. Entre estos proyectos de "circuito cerrado" que llevan las empresas de la cadena de suministro a colaborar entre ellas para garantizar una mayor transparencia, también podemos mencionar el CFSP (Programa de Fundición Sin Conflictos [*Conflict Free Smelter Program*]), un sistema de auditoría para las fundiciones y refinerías que ayuda a las empresas y sus proveedores a conocer el origen de los minerales que utilizan.

¹ Consejo de Seguridad, Resolución 1952, 2010, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1952%282010%29> a partir de las recomendaciones formuladas en el informe del Grupo de Expertos sobre la RDC 2010, Naciones Unidas S/2010/596, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2010/596>

² *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, sección 1502.

³ Resolución Ministerial N.0057.CAB.MIN/MINES/01/2012, 29 de febrero de 2012, artículo 8.

⁴ Instancia compuesta de doce gobiernos de la región africana de los Grandes Lagos.

UN PROYECTO DE REGLAMENTO EUROPEO SOBRE LOS RECURSOS DE CONFLICTO AMPLIAMENTE INSUFICIENTE

El proyecto de reglamento propuesto por la Comisión Europea

El 5 de marzo de 2014, la Comisión Europea presentó un proyecto de reglamento relativo al suministro responsable de minerales procedentes de zonas de conflicto y de alto riesgo¹. Si la inscripción en la agenda europea del tema de los recursos de conflicto constituye un avance y una respuesta a los compromisos asumidos por la Unión europea desde hace cinco años², el proyecto parece muy insuficiente para ser eficaz.

El texto actual se basa en **un mecanismo voluntario de autocertificación para los importadores europeos que se aprovisionen en oro, tantalio, estaño y tungsteno (bajo la forma de minerales o metales) en zonas de conflicto y de alto riesgo**. De manera muy concreta, este sistema de certificación voluntaria se organizaría de la siguiente manera:

- Los importadores europeos que así lo deseen se autocertifican como “importadores responsables”. La adhesión al dispositivo de certificación acarrea la obligación de llevar a cabo la debida diligencia sobre sus cadenas de suministro en minerales y rendir públicamente cuentas sobre ello (con documentos justificativos), conformemente a las recomendaciones de la *Guía de la OCDE*.
- Los Estados miembros realizan controles con el fin de asegurarse que los importadores autocertificados están respetando sus obligaciones en materia de diligencia sobre sus cadenas de suministro y, anualmente, hacen llegar a la Comisión Europea una lista actualizada de los importadores certificados responsables presentes en sus países.
- En base a esas informaciones, la Comisión Europea publica cada año una lista de las fundiciones y refinerías europeas responsables en materia de suministro de minerales y metales provenientes de zonas de conflicto y de alto riesgo.

Una comunicación adjunta al reglamento sugiere, además, algunas medidas de acompañamiento. Esas, toman inicialmente la forma de incentivos para promover la adhesión de las empresas europeas al dispositivo voluntario de autocertificación. La Comisión sugiere de esa forma una valorización de los importadores responsables al momento de contrataciones públicas europeas. Por otro lado, las medidas de acompañamiento proponen inscribir la promoción de la transparencia y del suministro responsable de minerales al centro de los programas de cooperación y de diálogo estratégico de la Unión europea con los países concernidos por la extracción y la transformación (fundición y refinerías) de minerales³.

Una caja vacía cuidadosamente empacada

Basada en la acción voluntaria y limitada en su campo de aplicación, la propuesta de reglamento europeo es muy insuficiente. En su estado actual, el texto no permitiría la reducción del financiamiento de grupos armados, ni el desarrollo de prácticas responsables entre las empresas europeas, ni garantizaría a los ciudadanos europeos que los productos que compran están exentos de cualquier vínculo con el conflicto.

Un reglamento voluntario y no vinculante

La principal limitación del proyecto de reglamento propuesto por la Comisión Europea reside en el carácter voluntario del mecanismo de autocertificación. La obligación de implementar la debida diligencia sobre las cadenas de suministro de minerales sería solamente efectiva para los que hayan decidido de someterse a ella. De igual forma, un importador autocertificado que no respete las obligaciones de diligencia sería únicamente privado de su certificado, en tanto que un reglamento vinculante permitiría restringir el acceso al mercado europeo para las empresas poco responsables.

Al optar por un enfoque voluntario, la Comisión elude la demanda del Parlamento Europeo en favor de un texto vinculante sobre los recursos de conflicto, formulada en febrero de 2014⁴. Asimismo, la elección de este enfoque es difícilmente comprensible si se tiene en cuenta las limitaciones constatadas de los enfoques voluntarios. Desde hace diez años, instrumentos no vinculantes (Principios rectores de

¹ Comisión Europea, COM/2014/0111 final - 2014/0059 (COD), *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema de la Unión para la autocertificación de la diligencia debida en la cadena de suministro de los importadores responsables de estaño, tantalio, wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto y de alto riesgo*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014PC0111&from=FR>

² Comisión Europea, *Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas*. COM (2011) 25 final, 2011; y Comercio, crecimiento y desarrollo COM (2012) 22 final, 2012.

³ Para más detalles sobre estas medidas, referirse a la comunicación adjunta al proyecto de reglamento sobre el suministro de minerales provenientes de zonas de conflicto y de alto riesgo, Comisión Europea, *op. cit.*, 2014.

⁴ Parlamento Europeo, *Informe sobre el fomento del desarrollo a través de prácticas empresariales responsables, incluido el papel de las industrias extractivas en los países en desarrollo* (2013/2126(INI)), 19 de febrero de 2014, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0132+0+DOC+XML+V0//ES>

En su versión actual, el texto elaborado por la Comisión atañería únicamente al **0,05%** de las empresas europeas que comercializan y usan minerales de oro, estaño, tungsteno y tantalio.

las Naciones Unidas, *Guía de la OCDE*) están a disposición de las empresas con el fin de ayudarlas a mejorar la transparencia de sus cadenas de suministro. Hay que reconocer que los esfuerzos de diligencia sobre las cadenas de suministro son aun ampliamente marginales entre las empresas. Según un estudio de la Comisión Europea, tan sólo 4% de las 330 empresas auditadas realizan voluntariamente una información pública en la que

presentan la manera de identificar y remediar los riesgos de financiamiento de conflictos y de violaciones de derechos humanos identificados a lo largo de sus cadenas de suministro¹. Sin real presión legislativa, la gran mayoría de empresas que se aprovisionan en zonas de conflicto y de alto riesgo no parece estar dispuesta a implementar la debida diligencia y a rendir cuentas públicas sobre ello. ¿Cuál es, entonces, el interés de un texto no vinculante que, a final de cuentas, sólo constituiría una réplica de los instrumentos voluntarios ya existentes?

Por último, al optar por un reglamento no vinculante, la Comisión Europea le apuesta a una estrategia basada sobre el riesgo de reputación: la perspectiva de ser señaladas por los medios y el público en general sería capaz por sí sola de llevar las empresas hacia la adopción del mecanismo de autocertificación promovido por el reglamento². Una reglamentación voluntaria ratificaría la existencia de un mercado dual compuesto por empresas responsables que integran naturalmente el costo del ejercicio de la debida diligencia en el precio de sus productos, por un lado, y empresas no responsables, por el otro. ¿Le tocaría entonces a los ciudadanos europeos, ya duramente afectados por la crisis, arcar con los costos de una política a mínima y portar solos la responsabilidad europea en materia de recursos de conflicto?

Un reglamento muy restricto

El proyecto de reglamento propuesto por la Comisión Europea es también insuficiente por los límites en su campo de aplicación, tanto a nivel de las empresas concernidas como de los recursos naturales considerados.

En su versión actual, el texto elaborado por la Comisión atañería únicamente al 0,05% de las empresas europeas que comercializan y usan minerales de oro, estaño, tungsteno y tantalio³, el equivalente a 419 empresas repartidas de la siguiente manera: 19 fundiciones y refinerías, 300 negociantes y una centena de empresas especializadas en la fabricación de productos semi-acabados⁴.

La Comisión Europea justifica este enfoque restricto por una voluntad de centrar su acción en un eslabón estratégico de la cadena de suministro: los primeros importadores. Como intermediarios entre los países productores y los países importadores de minerales, se supone que esos actores tienen un acceso privilegiado a la información que permitiría rastrear los minerales e impulsar una dinámica de transparencia entre los actores radicados en los países de extracción. Si el análisis de la Comisión Europea se muestra pertinente y conforme a las recomendaciones de la OCDE⁵, él parece, no obstante, estar muy alejado de la estructuración y del funcionamiento actual del mercado europeo de minerales. Como lo muestran las cifras anteriormente citadas, la Unión Europea cuenta con muy pocas empresas que importan directamente oro, estaño, tantalio y tungsteno bajo forma bruta o de metal. Esto obedece al hecho de que gran parte de las fundiciones, refinerías y empresas especializadas en la producción de productos semi-acabados y acabados se encuentran en otras regiones del mundo, fundamentalmente en países asiáticos como China y Malasia.

La entrada de esos minerales al mercado europeo bajo la forma de productos acabados tales como componentes electrónicos y teléfonos celulares es en cambio mucho más significativa. En 2013, la Unión europea importó el equivalente a 58 mil millones de euros en teléfonos móviles y computadoras portátiles. 71% del monto total de dichas importaciones concernían productos importados desde China⁶. En 2011, las empresas europeas importaron condensadores eléctricos chinos realizados a base de tantalio, por un valor de 40 millones de euros, aun cuando el 17% del tantalio usado en China provenía de Ruanda y de la RDC⁷. Luego, esos productos manufacturados son vendidos por numerosas empresas europeas que, no obstante, no están cubiertas por el proyecto de reglamento europeo. Al no considerar una gran parte de las empresas directamente expuestas a los minerales del conflicto, el texto propuesto parece no

1 Comisión Europea, *Impact assessment*, op. cit., 2013, p. 61.

2 « La Commission réduit la voilure du projet de loi sur les conflits miniers » [La Comisión reduce las ambiciones del proyecto de ley sobre los conflictos mineros], *Euractiv*, 5 de marzo de 2014, <http://www.euractiv.fr/development-policy/le-projet-de-loi-europeen-sur-le-news-533917>

3 Global Witness, « Les firmes européennes peuvent profiter du commerce meurtrier des minerais des conflits » [Las firmas europeas pueden aprovecharse del comercio mortal de los minerales del conflicto], comunicado de prensa, 24 de septiembre de 2014, <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Conflict/ConflictMineralsFrench.pdf>
Porcentaje basado en los elementos cuantitativos de la evaluación de impacto de la Comisión Europea, citada anteriormente.

4 Comisión Europea, *Impact assessment* (Documento de trabajo de la Comisión), op. cit., 2014, p. 19, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/march/tradoc_152229.pdf

5 Suplemento dedicado a los 3T en la *Guía de la OCDE*.

6 UN Comtrade, <http://comtrade.un.org/> Teléfonos móviles (Código 851712) / Computadoras portátiles (Código 847130). Global Witness, Statistical snapshot: The EU's role in the minerals trade, <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Conflict/Statisticsfinal.pdf>

7 Comisión Europea, *Impact assessment* (Documento de trabajo de la Comisión), op. cit., 2014, p. 20.

atacar verdaderamente el centro de la cuestión. Por otro lado, en su estado actual, el texto no permitiría crear una “masa crítica”¹ de empresas sometidas a la debida diligencia suficientemente importante como para conducir el mercado europeo hacia una mayor transparencia.

Otro aspecto que limita el alcance del reglamento tiene que ver con los recursos naturales actualmente incluidos en él. Al concentrarse únicamente en metales de oro, estaño, tantalio y tungsteno, la Comisión excluye muchos otros recursos naturales como el agua, la arena, el petróleo o aún las tierras fértiles las cuales también están ligadas a la violencia en muchos países en conflicto o de alto riesgo². Los minerales del conflicto remiten, por su parte, a una

realidad mucho más amplia que la de los cuatro recursos concernidos por el reglamento. La plata, el níquel, el plomo, el carbón, el cobre (como se expuso en el caso de la mina birmana de Letpadaung), al igual que las piedras gemas (que reúne a las piedras preciosas, finas y ornamentales) tampoco son la excepción a la regla. Los llamados “diamantes de sangre” continúan financiando a grupos armados violentos en muchos países de África, principalmente en República Centroafricana, donde los recursos de la explotación y el comercio ilegal de diamantes permitieron a los rebeldes de la Seleka (conocidos por su violencia contra la población³ financiar el golpe de Estado de 2013. En Birmania, son las piedras preciosas como el jade que alimentan la dinámica de conflicto desde hace más de 50 años (ver recuadro).

BIRMANIA EL JADE Y EL CONFLICTO EN EL ESTADO KACHIN^A



Con una producción anual estimada de 43,13 toneladas, Birmania es el principal productor mundial de jade jadeíta, un variedad rara y de muy alta calidad^B. 90% del jade birmano es extraído en el Estado de Kachin, particularmente en los numerosos yacimientos de la región de Hpakant^C. En esas minas, se trabaja bajo condiciones extremas y la omnipresencia del tráfico de drogas lleva a muchos mineros a la drogadicción^D. Gran parte de la producción y de la comercialización del jade de la región se hace informalmente y alimenta la violencia en un territorio donde se enfrentan la minoría étnica kachin y el Estado birmano desde hace más de 50 de años.

El control de las minas y de las vías de comunicación de la región permitió sucesivamente el financiamiento del Ejército de independencia Kachin (KIA, por sus siglas en inglés) y de los generales de la junta birmana, principalmente durante el alto el fuego de 1994 a 2001. Para distintas ONG, este período corresponde al saqueo de los recursos naturales del Estado Kachin, en el cual el ejército fomentó fuertemente la implementación de grandes proyectos extractivos, militarizando masivamente la región^E. La reanudación del conflicto abierto convirtió a Hpakant en el teatro de afrontamientos violentos que generaron desplazamientos de población considerables^F. La explotación y el comercio del jade alimentaron un conflicto con raíces políticas y religiosas ligadas al no reconocimiento de la identidad Kachin y a los tratos discriminatorios perpetrados contra esa minoría^G. En los años 1960, el control de los recursos del jade se impuso como un tema estratégico y político que hacía parte de las principales reivindicaciones de los grupos independentistas Kachin^H. Actualmente, una gestión descentralizada de estos recursos por las minorías se perfila como una condición necesaria para una paz duradera^I.

¹ *Ibid.*, resumen ejecutivo, p. 5.

² Ejemplos y detalles en PNUMA, *op. cit.*, 2009.

³ “In Central African Republic, Diamonds are Seleka rebels’ best friend”, *Huffingtonpost*, mayo de 2013, www.huffingtonpost.com/2013/05/06/central-african-republic-diamondsrebels_n_3225410.html Human Rights Watch, 2013, www.hrw.org/news/2013/05/10/centralafrican-republic-rampant-abusesafter-coup

^A Los elementos presentados en este recuadro se basan ampliamente en el trabajo realizado por el colectivo Kachin Action Research Team (KART), *Natural Resources of Kachinland: Curse or Blessing to the people of Kachinland, analysis of the connection between jade mining and the ongoing conflict*, Julio de 2014. Ver igualmente: “Myanmar old guard clings to \$ 8 billion jade empire”, *Reuters*, 28 de septiembre de 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/09/29/us-myanmar-jade-specialreport-idUSBRE98500H20130929>

^B D. Dapice & N. Xuan Thanh, *Creating a Future: Using Natural Resources for New Federalism and Unity*, Harvard’s Ash Center for Democratic Governance and Innovation, 2013.

^C Ministerio de minas de Birmania, http://www.mining.com.mm/Mines/mineral_resources.asp

^D “Myanmar suffers from the curse of the jade scorpion”, *Australian Financial Review*, 27 de septiembre de 2013, <http://burmacampaign.org.uk/media/KachinHeroinEpidemic.pdf>

^E KART, *op. cit.*, 2014. Kachin Development Network Group KDNG, *Lessons from the Kachin ‘development’ experience*, 2012.

^F “Jade mines the focus of fighting in Hpakant”, *Myanmar Times*, 1 de octubre de 2012, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/2005-jade-mines-the-focus-of-fighting-in-hpakant.html> Actualmente han sido registrados 98 000 desplazados internos en el Estado Kachin y en el norte del Estado Shan. Informe IDMC, *op. cit.*, 2014.

^G Las constituciones de 1974 y de 2008 (aún en vigor) no reconocen el idioma ni la religión politeísta de los kachins. La minoría Kachin es también excluida en el plano político (rechazo de los candidatos que se presentaron a las elecciones de 2010 y 2012). Fuente: Info Birmanie.

^H Petición presentada por el Consejo federal de nacionalidades unidas (UNFC, por sus siglas en inglés), coordinación que reúne más de 10 organizaciones étnicas independentistas en Birmania, <http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/unfc>

^I “Myanmar’s ethnic armies present a ceasefire draft”, *IRIN*, 7 de noviembre de 2013, <http://www.irinnews.org/printreport.aspx?reportid=99065>

UNA OPORTUNIDAD PARA ACTUAR: EXIGIR UNA LEGISLACIÓN EUROPEA MÁS AMBICIOSA

La Unión Europea debe dotarse de un reglamento ambicioso sobre los recursos de conflicto. El reglamento deber ser vinculante y extenderse a más empresas y a todos los recursos naturales.

Comprometerse concretamente por los derechos humanos, la paz y el desarrollo

Como Premio Nobel de la Paz del año 2012, la Unión Europea no puede permitirse el lujo de actuar “a mínima” mientras sus propias empresas están sujetas al riesgo de alimentar los conflictos a causa de su suministro poco responsables de minerales. Por sus efectos a corto plazo (contexto deteriorado en materia de seguridad, desplazamiento masivo de poblaciones...) y medio plazo (destrucción de la infraestructura y de los medios de subsistencia de las comunidades), estos conflictos erosionan directamente los esfuerzos de desarrollo llevados a cabo a nivel local y disminuyen el impacto de las políticas de cooperación y de ayuda al desarrollo de la Unión Europea. Del mismo modo, estos conflictos frecuentemente llevan la Unión Europea y sus países miembros a dedicar importantes recursos financieros para costear fuerzas de mantenimiento de la paz y el despliegue de hombres armados para estabilizar zonas afectadas por la inestabilidad. Un reglamento europeo vinculante permitiría entonces

crear sinergias entre los instrumentos europeos de política exterior y podría constituir un elemento clave de una estrategia europea global por la paz y el desarrollo en zonas de conflicto o de alto riesgo.

La Comisión Europea tampoco puede ignorar la tendencia perceptible desde cerca de diez años en favor de una mayor transparencia de las cadenas de suministro y

una mayor responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos. Prueba de ello, el creciente reconocimiento por los Estados europeos de los principios voluntarios de la ONU y de la OCDE basados en la debida diligencia, así como la integración progresiva de esos principios a la ley. La transposición actual en la legislación de los Estados de la Unión de directrices que exigen de las empresas europeas del sector extractivo y silvícola una mayor transparencia fiscal¹ es también un elemento revelador de esta tendencia. Conmocionados por tragedias como el derrumbamiento del Rana Plaza en 2013², los ciudadanos europeos se muestran, a su vez, cada vez más atentos a la procedencia de los objetos de su cotidiano y a las posibles violaciones de los derechos humanos que afectan su producción. En este contexto, una señal fuerte permitiría a la Unión Europea y sus miembros afirmarse como actores ejemplares sobre temas tan centrales como la sostenibilidad de los recursos, la transparencia y la responsabilidad social, ambiental y fiscal de las empresas.

Un reglamento ambicioso se acompañaría de efectos multiplicadores significativos. Con cerca de quinientos millones de consumidores³, la Unión Europea representa un importante mercado para muchos productos, y en particular para los productos que contienen recursos naturales y minerales. En 2013, la Unión Europea se consideraba el segundo mayor importador de computadoras portátiles y de teléfonos móviles en el mundo⁴. El mercado europeo representa 25% del mercado mundial de tungsteno, estaño y tantalio⁵. La Unión Europea acoge un importante número de empresas que utilizan y comercializan esos recursos en estado bruto o procesados en metales y productos acabados y semi-acabados. Se contabilizan más de 880.000 empresas⁶ sólo para los minerales de oro, estaño, tantalio y tungsteno. La UE tiene, entonces, una capacidad de influencia que permitiría llevar el mercado mundial hacia un suministro más responsable de recursos naturales. Eso se hace aún más evidente cuando se toma en cuenta el hecho que el mercado mundial está marcado por los avances normativos norteamericanos (Ley Dodd-Frank) que van en el mismo sentido. Al imponer la debida diligencia a sus empresas, la UE incitaría a los intermediarios de las cadenas de suministro a exigir responsabilidad a sus proveedores y subcontratistas, alentando así a otros países a desarrollar regulaciones en materia de transparencia.

En 2013, la Unión Europea se consideraba el 2º mayor importador de computadoras portátiles y de teléfonos móviles en el mundo.

1 Los países europeos se han comprometido en un proceso de transposición de la Directiva Europea en materia de contabilidad y transparencia no 2013/34/UE. Francia es uno de los primeros países a integrar esta directiva en su legislación (transposición en el cuarto trimestre de 2014).

2 El 24 de abril de 2013, se derrumbó un edificio que albergaba talleres de confección textil que trabajaban por grandes marcas de ropa. En este drama 1.138 obreros bengalíes perdieron la vida.

3 Comisión Europea, sitio de la dirección general del comercio, <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>

4 UN Comtrade, <http://comtrade.un.org/> Teléfonos móviles (Código 851712) / Computadoras portátiles (Código 847130). Global Witness, *Statistical snapshot: The EU's role in the minerals trade*, <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Conflict/Statisticsfinal.pdf>

5 IPIS Insights, *The EU draft law on conflict minerals due diligence: a critical assessment from a business and human rights standpoint*, abril de 2014, http://www.ipisresearch.be/publications_detail.php?id=443

6 Comunicación adjunta al reglamento, Comisión Europea, *op. cit.*, 2014, p. 6.

Efectos benéficos para las empresas europeas

A pesar de que sus detractores la acusan de ser "anti-negocio" y de penalizar las empresas europeas, una ambiciosa normativa europea podría, al contrario, favorecer las empresas europeas.

Un argumento que se destaca a menudo es el costo de un reglamento vinculante para las empresas. En ese sentido, es importante recordar que, por razones estratégicas y comerciales, las empresas ya dan seguimiento, a través de sistemas de gestión y control, a la seguridad del suministro y ya realizan un trabajo de presentación de informes. Como lo señala la OCDE, el coste incurrido por la recopilación de la información necesaria para la evaluación de riesgos puede, por otra parte, ser reducido en gran medida gracias a la cooperación sub-sectorial (intercambio de información sobre proveedores comunes o sobre la situación de seguridad en las zonas extractivas, por ejemplo) y al uso de las herramientas a disposición de las empresas en el marco de iniciativas de transparencia y certificación¹. La debida diligencia tiene un enfoque basado en los riesgos, y por eso las empresas que no identificaran ninguna señal de advertencia en sus cadenas no tendrían que llevar a cabo investigaciones adicionales. El ejercicio de la debida diligencia sobre la base de las recomendaciones formuladas por la OCDE no parece, entonces, ser sinónimo de costes prohibitivos², como lo demuestran los resultados de una encuesta realizada por la Comisión Europea que estima el coste medio de un informe sobre la cadena de suministro de minerales al 0,014% (para la configuración inicial) y al 0,011% (por año) del volumen de negocios de las empresas³.

Además, un texto europeo ambicioso permitiría establecer un marco normativo que se aplicaría a todas las empresas europeas expuestas a los recursos de conflicto. Hoy en día, éste no es el caso, ya que sólo las empresas europeas cotizadas en bolsa en los Estados Unidos están sujetas a una legislación en la materia, a través de la Sección 1502 de la Ley estadounidense Dodd-Frank. Una reglamentación voluntaria solo aumentaría el riesgo de un mercado dual y una distorsión de la competencia entre las empresas obligadas a llevar a cabo la debida diligencia y las otras que no.

Un acuerdo ambicioso también tendría el mérito de someter las empresas europeas a los mismos niveles

de exigencia de la jurisdicción estadounidense, reduciendo así el riesgo sobre la reputación (y la potencial desventaja comercial resultante) hoy incurrido por las empresas europeas que pueden ser consideradas por los consumidores, accionistas e inversores como poco sensibles a los impactos de sus actividades sobre los derechos humanos. Inversamente, un documento ambicioso sería una señal fuerte para incitar a las empresas a adoptar prácticas de suministro más transparentes y responsables con el fin de aprovechar la ventaja competitiva y la rentabilidad de la inversión que ofrecen los productos que no tienen vínculos con los conflictos.

Tal regulación aseguraría, finalmente, las cadenas de suministro a largo plazo al permitir el acceso sostenible y de menor coste a los recursos, lo que actualmente no es posible por el mantenimiento de muchos conflictos en las zonas de extracción⁴.

Una reglamentación eficiente al alcance de la mano

Una normativa europea ambiciosa parece finalmente relativamente fácil de implementar al considerar los progresos en favor de una mayor transparencia de las cadenas de suministro observables desde hace más de diez años⁵. Esos avances constituyen una base sólida que permite proponer hoy una legislación europea ambiciosa y pragmática, enriquecida por lecciones aprendidas a partir de limitaciones y experiencias en otros países. En ese sentido, los primeros resultados desde la introducción de una legislación vinculante en los Estados Unidos deben instruir a los responsables políticos europeos (ver recuadro). Esas iniciativas aplicadas en los países de extracción son complementarias y favorecen la implementación de la debida diligencia de las empresas europeas. De ese modo, la certificación de las minas en la región de los Grandes Lagos, inscrita en el mecanismo regional de certificación de la CIRGL,

Una encuesta realizada por la Comisión Europea estima el coste medio de un informe sobre la cadena de suministro de minerales al **0,014%** (para la configuración inicial) y al **0,011%** (por año) del volumen de negocios de las empresas.

¹ Guía de la OCDE, 2013.

² Global Witness, declaración en el Congreso norteamericano, mayo de 2013, <http://financialservices.house.gov/uploadedfiles/hrg-113-ba19-wstate-spickles-20130521.pdf>
Ver también: Green Research, *The Costs and Benefits of Dodd-Frank Section 1502: A Company Level Perspective*, 2012, <http://www.sec.gov/comments/s7-40-10/s74010-470.pdf>

³ Comisión Europea, *Impact assessment* (Documento de trabajo de la Comisión), op. cit., 2014, p. 5. Estudio realizado sobre 330 empresas. Costes relativos a la implementación de las primeras etapas de la debida diligencia como lo preconiza la OCDE.

⁴ Global Witness, *Implementing the conflict minerals provision, the cost of business as usual*, 2012, <http://www.globalwitness.org/library/implementing-conflict-minerals-provision-cost-business-usual>

⁵ Nos referimos aquí a los principios, legislaciones e iniciativas evocadas al principio de la segunda parte de este informe.

tiene por objeto orientar concretamente las empresas hacia cadenas de suministro más transparentes. La Unión Europea dispone, además, de un precedente interesante en materia de reglamentación sobre los recursos naturales, basado en la debida diligencia: el reglamento de la Unión Europea sobre la madera¹. Aprobado en 2013, este texto vinculante obliga a las empresas europeas que importan y comercializan

productos de madera a llevar a cabo la debida diligencia en sus cadenas de suministro y prohíbe toda comercialización en el mercado europeo de madera talada ilegalmente. Será interesante profundizar en esa vía abierta por el reglamento sobre la madera, teniendo en cuenta sus principales debilidades², a fin de avanzar hacia un reglamento sobre los minerales lo más completo posible.

ELEGIR UNA LEGISLACIÓN VINCULANTE: UNA MIRADA SOBRE LOS PRIMEROS RESULTADOS DE LA LEY ESTADOUNIDENSE^A

Parece todavía demasiado temprano^B para realizar un balance exhaustivo de la aplicación de la sección 1502 de la ley Dodd-Frank y evaluar en detalle el conjunto de impactos socio-económicos de una tal reglamentación^C. Dicho esto, parece sin embargo posible notar elementos alentadores en materia de transparencia y trazabilidad de las cadenas de suministro de minerales provenientes de la RDC, en particular para el estaño, el tungsteno y el tantalio^D.

Muchas empresas sujetas a la reglamentación han comenzado a poner en práctica sistemas de control y de gestión de riesgos más transparentes^E. La instauración de un marco vinculante también parece haber tenido un claro efecto incitativo sobre la implementación de iniciativas sectoriales y sobre la adhesión de muchas empresas a estos dispositivos. Por ejemplo, Nokia, Hewlett Packard o Motorola Solutions se han unido al programa "Soluciones para la Esperanza" ("Solutions for Hope"), que se fijó como objetivo establecer cadenas de suministro de tantalio sin relación con los conflictos^F. En abril de 2014, 85 fundiciones y refinerías ya habían sido certificadas como parte del programa de auditoría "Conflict-Free Smelter Program", mientras que otras 110 instituciones estaban siendo evaluadas^G. La sección 1502 de la Ley Dodd-Frank parece finalmente haber tenido un impacto en la legislación nacional de algunos países de los Grandes Lagos como lo demuestra la introducción por parte del gobierno congoleño de una obligación de debida diligencia para las empresas que operan en las mineras de oro, tantalio, tungsteno y estaño en el país^H.

A la hora de las negociaciones sobre el reglamento europeo sobre el suministro responsable de minerales, el ejemplo estadounidense debería alentar a los dirigentes europeos a tomar la decisión de establecer una legislación vinculante.

^A Para profundizar en el tema: EurAc, *Projet de Règlement européen pour un approvisionnement responsable en minerais. Quelles leçons tirer de la République démocratique du Congo ?*, octubre de 2014. <http://www.eurac-network.org/pdf/plaidoyers/positionnement-eurac-le-ons-rdc-minerais-de-conflit-final.pdf>

^B Adoptada en 2010, esta legislación entró en vigor el 31 de enero de 2013, dejando a las empresas hasta el 31 de mayo de 2014 para someterse plenamente a la exigencia de informes detallados. Para tener más detalles sobre Dodd Frank, referirse a la página 26 de este informe.

^C Los estudios ya realizados indican que esos efectos tienden a variar en función de los contextos locales. Es importante tener en cuenta: el aislamiento más o menos importante de las zonas de explotación, el nivel de implicación de las comunidades mineras locales en la implementación de las iniciativas de trazabilidad. Fuente: K.Matthysen y A.Zaragoza Montejano, *Conflict Minerals' initiatives in DR Congo: Perceptions of local mining communities*, IPIS/EurAc, 2013.

^D Los primeros efectos en el caso del oro parecen deben ser observados con más matices que en el caso de los 3T. Fuente: *Ibid.*

^E Global Witness, *Seeing the light, responsible sourcing from the DRC*, abril de 2014, <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/Seeing%20the%20Light%20April%202014.pdf>

^F IPIS Insights, *op. cit.*, 2014.

^G Para más detalles sobre esas iniciativas, ver: Global Witness, *op. cit.*, abril de 2014.

^H *Ibid.*

¹ Reglamento (UE) nº995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0023:0034:ES:PDF>

² A título de ejemplo, el Reglamento sobre la madera no exige ninguna auditoría independiente ni la divulgación de los esfuerzos de diligencia, lo que obstaculiza los procedimientos de evaluación y de control. El futuro reglamento sobre los recursos de conflicto tiene que paliar esas insuficiencias. *Rompre le lien entre ressources naturelles et conflits [Romper la relación entre recursos naturales y conflictos]*, septiembre de 2013, http://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/breaking_the_links_-_joint_ngo_position_paper_fr_.pdf

Recomendaciones



Movilización contra la mina de cobre de Letpadaung

Actuar "aquí": nuestras recomendaciones para un reglamento europeo más ambicioso

Reivindicado desde hace más de quince años por las sociedades civiles del Norte y del Sur, un reglamento europeo sobre el suministro responsable de minerales originarios de zonas en conflicto y de alto riesgo está finalmente a punto de aprobarse.

Este reglamento podría constituir una oportunidad para que la UE contribuyera a romper el vínculo entre recursos naturales y conflictos, pero la propuesta elaborada por la Comisión Europea en marzo de 2014 es muy insuficiente.

Francia tendrá un papel clave a desempeñar en la negociación europea sobre este texto. Por tal motivo, le requerimos defender una reglamentación europea ambiciosa instaurando las siguientes recomendaciones:

- **El sistema de autocertificación voluntaria debe ser reemplazado por una obligación vinculante**, para las empresas visadas por el reglamento, de llevar a cabo la debida diligencia en sus cadenas de suministro y de rendir cuentas públicamente de sus esfuerzos en la materia, en conformidad con las recomendaciones de la *Guía de la OCDE*.
- **Las categorías de las empresas visadas por el reglamento deben ser ampliadas** más allá del número limitado de los primeros importadores, de manera a incluir las empresas utilizadoras finales que son las primeras a ingresar al mercado europeo componentes o productos terminados que contienen esos recursos.
- **La gama de recursos cubiertos por el reglamento debe extenderse** a todos los recursos naturales originarios de zonas de conflicto y de alto riesgo, cuyo comercio y explotación están expuestos a la posibilidad de contribuir al mantenimiento de la violencia y asociarse a violaciones de derechos humanos.
- **Los artículos relacionados con la obligación de auditorías independientes y de información pública sobre los esfuerzos de diligencia deben complementarse y especificarse**, para que estos trámites se realicen de acuerdo a las recomendaciones de la *Guía de la OCDE*.
- **El alcance geográfico global del reglamento debe ser mantenido y especificado**, retomando de manera fidedigna la definición de "zonas/ áreas de conflicto o de alto riesgo" propuesta por la OCDE. Una lista de países, por su carácter estigmatizante y limitado, no sería de ninguna manera un instrumento adecuado y satisfactorio.
- **Sanciones apropiadas y proporcionales deben estar previstas** para las empresas que violan la reglamentación, especialmente aquellas que se negaran a llevar a cabo la debida diligencia o para aquellas que no implementaran medidas para mitigar los riesgos y, en última instancia, no rompieran sus relaciones comerciales a pesar de las señales de alerta identificadas en sus cadenas de suministro.

Actuar “allá”: recomendaciones de nuestras organizaciones contrapartes

Los recursos de conflicto constituyen una problemática de escala mundial, por lo que reclaman respuestas a todos los niveles de las cadenas de suministro.

Una legislación europea sobre el suministro responsable de recursos naturales debe ir de la mano con la implementación de medidas en los países donde la explotación y el comercio de los recursos alimentan conflictos.

En este sentido, las organizaciones birmanas, congoleña y colombiana contrapartes del CCFD-Terre Solidaire que contribuyeron con este informe, reclaman a sus respectivos gobiernos¹.

- **Implementar medidas para garantizar la paz, la seguridad y la protección de los derechos humanos** en zonas ricas en recursos y actualmente afectadas por conflictos.
- **Supervisar y regular la explotación minera.**
- **Repensar la gobernanza de los recursos naturales**, tanto desde el punto de vista del acceso como de la gestión, incluyendo las poblaciones, especialmente aquellas de las áreas de extracción.
- **Implementar las condiciones de transparencia y de distribución equitativa de los ingresos por la explotación de los recursos naturales:** la publicación de los contratos firmados entre empresas extractivas y gobiernos, información contable país por país, control ciudadano y parlamentario sobre el uso de incentivos fiscales, etc.

Actuar de manera global : encuadrar las actividades de las empresas multinacionales

La problemática de los recursos de conflicto remite, en un nivel más amplio, a la necesidad de encuadrar las actividades de las empresas multinacionales en el Sur.

Por sus propias actividades o por sus relaciones comerciales, muchas compañías se hacen de hecho responsables de violencias, desastres ambientales y violaciones de los derechos humanos.

Normas internacionales (Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos y las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales) han sido definidas desde cerca de diez años y están allanando el camino para una responsabilización de las empresas multinacionales. La debida diligencia de las sociedades matrices y empresas contratistas hacia sus filiales, subcontratistas y proveedores es un elemento central de este marco protector de los derechos humanos. Ese instrumento incitaría a las empresas a ser más cautas y haría posible el acceso a la justicia para las poblaciones afectadas por las actividades de las empresas multinacionales. Es importante, por lo tanto, tornar esos principios vinculantes, traduciéndolos en las legislaciones nacionales.

El gobierno francés debe actuar tanto a nivel europeo, como también debe mostrarse ejemplar a nivel nacional. Requerimos, en ese sentido, **apoyar el examen por el Parlamento Francés de las propuestas de ley relativas a la debida diligencia de las sociedades matrices y de las empresas contratistas con respecto a sus filiales y subcontratistas**².

¹ Para conocer las recomendaciones específicas a los gobiernos birmano, congoleño y colombiano de las organizaciones contrapartes del CCFD-Terre Solidaire, consultar el Anexo correspondiente al final de este informe.

² El 6 de noviembre de 2013, fueron entregadas propuestas de ley instaurando una debida diligencia para las empresas contratistas con respecto a sus filiales y subcontratistas por los grupos SRC (Socialista, Radical y Ciudadano, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/propositions/pion1524.pdf>) y EELV (Europa Ecología - Los Verdes), seguidas el 13 de febrero de 2014 por una propuesta del grupo RRD (Radical, Republicano, Demócrata y Progresista) y el 29 de abril 2014 por una del grupo GDR (Izquierda Democrática y Republicana).

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE LAS ORGANIZACIONES CONTRAPARTES A SUS RESPECTIVOS GOBIERNOS

Recomendaciones en materia de... Dirigidas a los gobiernos de...	BIRMANIA
<p>Paz, seguridad y defensa de los derechos humanos</p>	<p>Establecer las condiciones para una paz duradera, necesaria para cualquier actividad extractiva en el país. Eso debe concretizarse a través de las acciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • retirar el ejército birmano de las zonas controladas por los grupos armados independientes (al menos hasta las zonas determinadas por las treguas - alto el fuego); • iniciar un verdadero diálogo político con los representantes de grupos étnicos; • garantizar un Estado federal. <p>Comprometerse a respetar el derecho internacional y a proteger los derechos humanos, sobre todo por la firma del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y el respeto a los compromisos asumidos con la comunidad internacional en términos de libertades políticas (prensa, expresión, manifestación...).</p> <p>Garantizar el acceso a la justicia para las comunidades locales que sufrieron violaciones de sus derechos por el accionar de empresas mineras.</p>
<p>Control y regulación de la explotación minera</p>	<p>Establecer un marco jurídico exigente para el sector minero. Por lo tanto, los proyectos de inversión deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • respetar el consentimiento previo, libre e informado de las poblaciones, así como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; • ser precedidos de un diálogo político con todos los interesados en el proyecto, incluyendo en particular los representantes de los grupos étnicos de las áreas concernidas; • ser objeto de la realización previa de estudios de impacto para evaluar los efectos potenciales de los proyectos sobre el medio ambiente, los derechos humanos y la salud, así como otras consecuencias a nivel socio-económico.
<p>Acceso a la tierra, gestión de los recursos naturales y políticas de desarrollo y ordenamiento territorial</p>	<p>Actuar en favor del derecho a la propiedad de los pueblos sobre sus tierras y de una gestión descentralizada de los recursos naturales. Eso pasa por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la modificación del artículo 37 de la Constitución de 2008, que hace del Estado el propietario final del conjunto de tierras y de los recursos naturales del país; • el establecimiento de un gobierno federal y una nueva constitución que acorde a los diferentes Estados del país el derecho a la libre determinación y al autogobierno; • el desarrollo de una política nacional de uso de la tierra, incluyendo el establecimiento de un sistema de catastro y la distribución equitativa de la tierra. <p>Garantizar la preservación del patrimonio cultural y de las infraestructuras históricas contra los proyectos de explotación de recursos minerales, de acuerdo con las normas de la Unesco.</p>
<p>Transparencia y justa repartición de los ingresos relacionados con la explotación de los recursos naturales</p>	<p>Dar pruebas de transparencia para permitir que el pueblo birmano controle la utilización de los ingresos del sector minero y pueda solicitar rendiciones de cuentas. Esto implica, en particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la publicación a principios de 2016 de un informe de transparencia sobre los ingresos de la explotación minera, gas y petróleo; en consonancia con la admisión de Birmania como país candidato a la EITI (Iniciativa por la transparencia de las industrias extractivas) en julio de 2014; • la transparencia sobre la identidad de los propietarios reales de las empresas y sobre los acuerdos de distribución de los ingresos entre las empresas extranjeras, las empresas estatales y el gobierno; • la publicación de las licitaciones, de los procesos de selección y de los contratos entre las autoridades birmanas y las empresas para la concesión de las licencias de explotación minera; • la publicación de un informe contable por país para las empresas extractivas.

En conjunto con las comunidades y organizaciones locales, organizaciones contrapartes y aliadas del CCFD-Terre Solidaire que contribuyeron con este informe defienden propuestas concretas junto a sus respectivos gobiernos con el fin de contribuir a romper el vínculo entre recursos naturales y conflictos. **Estas recomendaciones son las siguientes:**

COLOMBIA	REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO
<p>Poner fin al proceso de (para)militarización en las zonas de extracción minera mantenido por el gobierno y a las violaciones de derechos humanos que resultan de ello.</p> <p>Luchar contra la flexibilización general de las normas e instituciones en cuestiones políticas, de seguridad y ambientales que participan del saqueo y de la espoliación de tierras y de recursos en áreas ricas en recursos mineros.</p>	<p>Trabajar por romper el aislamiento de las zonas de extracción marcadas por el conflicto a través de la rehabilitación de las infraestructuras de transporte. Esto reduciría el riesgo de que zonas aisladas se encuentren entre las manos de los grupos armados y permitiría, en caso de problemas, un acceso más fácil a las autoridades para proteger a la población.</p> <p>Fortalecer la presencia del Estado en las zonas de conflicto (en particular a través de las instituciones y de los servicios públicos). Esto se puede realizar, entre otras cosas, mediante la aceleración del proceso de descentralización.</p>
<p>Redefinir la política minera y de explotación de los recursos naturales. En ese sentido, debe ser implementado un marco más estricto en materia de atribución de licencias para proyectos mineros. Este marco debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fijar criterios ambientales y sociales. La exploración y explotación no podrán realizarse sin la adquisición previa de una licencia social y ambiental; • asegurar que los proyectos mineros en territorios ocupados por minorías étnicas, comunidades campesinas y rurales, y poblaciones desplazadas o expuestas a un riesgo de desplazamiento estarán sujetos a un consentimiento previo, libre e informado de las comunidades. En ese sentido, la "consulta previa" que garantiza la Constitución debe aplicarse estrictamente; • prever la elaboración de diagnósticos locales en las zonas afectadas por la explotación de recursos. 	<p>Implementar las reformas necesarias y urgentes en materia de explotación minera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • concluir la revisión del Código Minero de 2002; • exigir del Ministerio de Minas una actualización del registro llevado por el Catastro minero. <p>Fortalecer las capacidades de los servicios públicos de manera que sean capaces de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • velar por la estricta aplicación de las leyes nacionales (y particularmente el procedimiento de consulta a las comunidades) y de las normas internacionales por las empresas extractivas y sancionar los abusos; • garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las industrias extractivas hacia las comunidades locales que puedan verse afectadas por sus actividades. <p>Apoyar las iniciativas locales y regionales para la formalización de la minería artesanal mediante el apoyo a la articulación de los mineros en cooperativas mineras autorizadas, la calificación y la validación de los yacimientos mineros de explotación artesanal, así como la creación de zonas de explotación artesanal.</p>
<p>Repensar las políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial, a partir de los límites del modelo extractivo. Esa reformulación de las políticas públicas debe hacerse en un marco democrático basado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un diálogo entre los niveles local, regional y nacional y la inclusión de varios sectores y actores (investigadores, empresas, comunidades, instituciones internacionales...); • la creación a nivel local y regional de espacios de diálogo, concertación y decisión en materia de ordenamiento territorial. Esos espacios permitirán que las comunidades puedan expresar sus puntos de vista e inquietudes y formular propuestas alternativas de desarrollo y de gestión de recursos. <p>Proteger los sitios sagrados y las áreas de gran diversidad cultural relacionados con los estilos de vida de las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas.</p>	<p>Incluir a las poblaciones en la gestión de los recursos naturales y, de manera más general, en las opciones de desarrollo para su territorio.</p> <p>Salvaguardar los intereses de los mineros artesanales en la transformación gradual de la producción artesanal a la explotación industrial o semi-industrial.</p>
<p>Garantizar una mayor transparencia en los procedimientos para la concesión de títulos mineros, en particular en las zonas habitadas por comunidades rurales, indígenas y afrocolombianas.</p> <p>Hacer de la transparencia una prioridad tanto a nivel nacional como local para luchar contra las prácticas de corrupción y evasión fiscal.</p>	<p>Reformar las modalidades de concesión de títulos de explotación minera, por una mayor transparencia, y evaluar a través de auditorías independientes la contribución de los diferentes títulos.</p> <p>Descentralizar y fortalecer la administración pública con el fin de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hacer cumplir la obligación de publicación en línea de contratos de minería, petróleo y silvicultura; • asegurarse que las empresas cumplan con el pago de impuestos y tasas y sancionar a aquellas que no lo hacen; • exigir la publicación por las empresas de informes de contabilidad país por país; • aplicar el artículo 242 del Código minero relativo a la distribución de los ingresos de la explotación minera entre las entidades territoriales; • permitir la emergencia de instrumentos de redistribución de los ingresos provenientes de los recursos naturales (tales como los presupuestos participativos y los planes de desarrollo).

Han participado en la elaboración de este informe

CCFD-Terre Solidaire / Francia

El Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo-Terre Solidaire es la primera ONG de desarrollo en Francia. Reconocida como una obra de utilidad pública en 1984, la asociación recibió en 1993 el sello "Gran Causa Nacional". Tiene estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Desde más de cincuenta años, el CCFD-Terre Solidaire se moviliza contra el hambre en el mundo a través de tres modos de acción: proyectos de desarrollo internacional implementados por organizaciones contrapartes locales, acciones de sensibilización y de educación al desarrollo junto al público francés y acciones de incidencia junto a los responsables políticos franceses y europeos.

Info Birmanie / Francia

Fundada en 1996, Info Birmanie es un centro de información y de incidencia cuya misión principal es informar y sensibilizar la sociedad civil francesa y las autoridades sobre la situación política, económica y social en Birmania, con el fin de promover la paz, la democracia y los derechos humanos. En diciembre de 2013, Info Birmanie viajó a Letpadaung¹, donde la organización Monitoring Copper Mining and Community Development sensibiliza, capacita y federa a las personas de 26 aldeas afectadas por la minería del cobre.

CERN / República Democrática del Congo

Emanación de la Conferencia Episcopal Nacional del Congo (CENCO), la Comisión Episcopal para los Recursos Naturales (CERN) es un órgano técnico de estudio encargado de dar seguimiento a cuestiones relacionadas con la explotación de los recursos naturales. Para influir en las políticas, en favor de

los intereses de la población, la CERN informa y moviliza sobre la cuestión de los recursos naturales y su gestión, realizando un trabajo de incidencia. La CERN publicó en diciembre de 2013 un informe sobre los vínculos entre los recursos naturales y los conflictos en el territorio de Walikale².

ILSA / Colombia

El Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos promueve una red de servicios jurídicos populares alternativos basados en una visión y una práctica crítica del derecho. ILSA está involucrado en actividades de investigación, formación, creación de redes e incidencia. En vínculo con su trabajo sobre los impactos socio-territoriales de la dinámica de conflictividad, la asociación publicó en agosto de 2014 un análisis sobre las relaciones entre la explotación de oro y el conflicto en Colombia³.

KART / Birmania

El KART, Equipo de Acción e Investigación Kachin (Kachin Action Research Team), es un grupo de trabajo reuniendo a nueve organizaciones locales del Estado de Kachin: Humanity Institute (Instituto de la Humanidad), Myitkyina Student Union (Unión de Estudiantes de Myitkyina), JLH-Ram Hkye, Farmers Network (Red de Agricultores), Shingnip Legal Aid Network Group (Red de Ayuda Legal de Shingnip), All Kachin Students and Youth Union (Unión de Estudiantes y Jóvenes Kachin), Kachin Women's Association Thailand (Asociación de Mujeres Kachin de Tailandia), Kachin Affairs Research and Discussion Group (Grupo de Investigación y Discusión sobre los asuntos Kachin), Women Union Kachin (Unión de Mujeres Kachin). En julio de 2014, el KART ha publicado un análisis sobre la relación entre la explotación y el comercio de jade y el conflicto en el Estado de Kachin⁴.

¹ Info Birmanie, *Rapport de mission à Letpadaung [Informe de la misión de Letpadaung]*, diciembre 2013.

² CERN-CENCO, *L'impact de l'exploitation minière sur l'économie et le social de Walikale [El impacto de la explotación minera sobre la economía y lo social en Walikale]*, diciembre 2013.

³ ILSA, *Minería de oro y conflictos sociales en Colombia; tendencias generales y análisis de caso*, julio de 2014.

⁴ KART, *Natural resources of Kachinland: Curse or blessing to the people of Kachinland, analysis of the connection between jade mining and the ongoing conflict*, Julio de 2014.

Producción: CCFD-Terre Solidaire, 4, rue Jean-Lantier, 75001 Paris - Tél. +33 1 44 82 80 00

Editor: B. Pinaud

Coordinación editorial: C. Dorémus-Mège, M. Laurent

Han contribuido activamente a la elaboración de este informe:

C. Dorémus-Mège, M. Laurent, M. Dupré, C. Birène, J. Louis-Servais, W. Prysthon, S. Pommeret, C. Contensou, ILSA (Colombie), Info Birmanie, le KART (Birmanie) et la CERN (RDC).

Gerente de Producción: E. Cauchois

Traducción al español: Réseau France Colombie Solidarités

Corrección de textos, secretariado de redacción: G. Vachet

Concepción gráfica: C. Maddens

Fotografías: Portada + página 7: © Lucas Oleniuk, página 9: © Mark Craemer, página 22: © Federico Rios, página 33 : © Burma Partnership

Referencia: 8030114B



Este informe se publica en
el marco de la campaña
“Des multinationales hors-jeu”



“Des multinationales hors-jeu”
[Multinationales fuera de juego] es la
campaña de la CCFD-Terre Solidaire
en favor de una reglamentación de
las actividades de las multinacionales
francesas en el Sur, para que
contribuyan al desarrollo respetando
los derechos humanos.

Para informarse y seguir la
campaña, visite:

[ccfd-teresolidaire.org/
petition-horsjeu](http://ccfd-teresolidaire.org/petition-horsjeu)

