

GÉNERO E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA

Medidas estatales frente
a impactos diferenciados
en las mujeres



GÉNERO E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA: Medidas estatales frente a impactos diferenciados en las mujeres

AUTORAS:

Cristina Blanco Vizarreta
Mayra Dongo Román

COLABORADORAS:

Andrea Carrasco
Génesis Vargas

EDITADO POR:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Jr. Huáscar N° 1295, Jesús María, Lima, Perú
Teléfonos: (1296) 1297-1298 | (1299) 1300-1301
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

REVISIÓN GENERAL:

Aída Gamboa Balbín
Daniel Cerqueira
Rocío Ávila
Valeria Urbina Cordano

COORDINACIÓN GENERAL:

Annie Morillo Cano

FOTOS DE PORTADA:

Asier Solana Bermejo
Golda Fuentes

DISEÑADO Y DIAGRAMADO POR:

Nauttica Media Design SAC
Las Malvas 163 Urb. Los Recaudadores, Salamanca. Ate, Lima, Perú
Correo electrónico: info@nautticamedia.com
Página web: www.nautticamedia.com

CITA SUGERIDA:

Género e industrias extractivas en América Latina: medidas estatales frente a impactos diferenciados en las mujeres. Lima: DAR, 2019. 184 pp.
Primera edición: octubre de 2019.

Está permitida la reproducción total o parcial de este documento, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usada en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de Charles Stewart Mott Foundation, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur – 11.11.11, Fundación Ford y Oxfam. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Charles Stewart Mott Foundation, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur – 11.11.11, Fundación Ford ni Oxfam.

GÉNERO E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA

Medidas estatales frente
a impactos diferenciados
en las mujeres





PRESENTACIÓN

Bajo los estándares internacionales vigentes, los Estados deben adoptar políticas que garanticen el goce de los derechos de las mujeres mediante la prevención, investigación y sanción de todas las formas de discriminación y violencia. El impacto de la industria extractiva, si bien es particularmente negativo para los pueblos indígenas, respecto a la garantía de sus derechos colectivos a la tierra, territorio y recursos naturales, se exagera cuando se trata de las mujeres en zonas rurales, siendo afectadas de un modo distinto y, muchas veces, más profundo. Sin embargo, ni los Estados ni las empresas han prestado suficiente atención a sus respectivas obligaciones con relación a los derechos de las mujeres.

Desde la sociedad civil, a través del Observatorio Regional de Inversiones, Transparencia y Derechos Humanos¹ (Observatorio Regional), se han articulado esfuerzos de manera conjunta para la incidencia sobre dicha problemática. Durante el último encuentro del Observatorio Regional, se priorizaron cuatro ejes temáticos: Defensores y defensoras ambientales; Infraestructura y extractivas; Consulta previa, y Transparencia. Asimismo, y de manera más específica, desde el Grupo Regional de Género y Extractivas (GRGE), se ha impulsado la articulación de iniciativas que brindan soporte a las mujeres en situación de vulnerabilidad por extractivas: coordinando acciones con otras organizaciones y movimientos de mujeres indígenas, visibilizando la problemática de género, fortaleciendo las redes de mujeres y difundiendo la lucha de las defensoras, generando estudios y análisis que acompañen sus testimonios.

En el marco del trabajo que realiza el GRGE y el Observatorio Regional, se elabora el presente informe, *Género e industrias extractivas en América Latina y el Caribe*, para tener una información sistematizada sobre la problemática de la perspectiva de género en el marco de las extractivas con el fin de enriquecer el debate de las principales tendencias en materia de impactos en las mujeres. En esa línea, se analiza el marco legal, políticas, planes y programas de los países de Guatemala, Honduras, Colombia y Perú que brindan luces sobre los retos

1. El Observatorio Regional está conformado por organizaciones miembros de la sociedad civil de México, Brasil, Argentina, Colombia, Honduras, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Ecuador, Perú. Además, cuenta con participación de redes regionales ya constituidas y que colaboran y transfieren conocimiento con la finalidad de construir procesos de incidencia.

que se tienen para mejorar la integración de la perspectiva de género en ellos y superar el carácter neutro en materia de género de la legislación y normativa ambiental en los países de la región, así como para su implementación efectiva.

Asimismo, esta publicación forma parte del esfuerzo institucional de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés) y Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), pertenecientes también al Observatorio Regional y el GRGE, en la promoción del enfoque de género y los derechos humanos en el sector extractivo. Con 15 años de vida institucional, DAR es una asociación civil sin fines de lucro comprometida en construir y fortalecer la gobernanza ambiental y promover el ejercicio de los derechos humanos para lograr una Cuenca Amazónica inclusiva, equitativa y sostenible. DPLF es una organización regional con 23 años de trayectoria, dedicada a promover el Estado de Derecho y los derechos humanos en América Latina mediante la investigación aplicada, las alianzas estratégicas con actores de la región, las actividades de cabildeo y la efectiva comunicación de nuestros mensajes.

Agradecemos a Cristina Blanco, consultora para DPLF, y Mayra Dongo, especialista en DAR, autoras de estas páginas, por realizar este documento sobre la importancia de la integración del enfoque de género en procesos de otorgamiento de derechos y licencias ambientales, que presenta recomendaciones sobre la situación de las mujeres y sus afectaciones frente a las actividades extractivas en la región con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de ellas a través de la mejora de estándares socioambientales en los territorios.

Cristina Blanco estuvo a cargo del capítulo II sobre patrones y tendencias regionales de impactos diferenciados por actividades extractivas, así como del análisis de normativa y políticas públicas relativas a Guatemala y Honduras en el capítulo III, para lo cual contó con la asistencia de investigación de Andrea Carrasco y Génesis Vargas. Por su lado, Mayra Dongo estuvo a cargo del capítulo I sobre el marco conceptual y el análisis correspondiente a Perú y Colombia en el capítulo III.

Finalmente, agradecemos a Charles Stewart Mott Foundation, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur – 11.11.11, Fundación Ford y Oxfam por el apoyo para la publicación del presente documento.

Lima y Washington D. C., diciembre de 2019

Observatorio Regional de Transparencia, Derechos Humanos e Inversiones



CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	11
INTRODUCCIÓN	17
<i>Contexto</i>	17
<i>Alcance y objetivos del informe</i>	20
<i>Metodología</i>	21
I. MARCO CONCEPTUAL: GÉNERO E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA	24
<i>1.1. Relaciones de género y actividades extractivas</i>	25
<i>1.2. Conceptos clave</i>	29
<i>1.3. Estándares y normas internacionales relevantes</i>	31
A. Estándares vinculados a derechos de las mujeres	33
B. Estándares vinculados a participación y consulta	38
C. Otros estándares internacionales aplicables	43
<i>Acuerdo de Escazú</i>	43
<i>Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos</i>	44
<i>Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)</i>	48
II. PATRONES Y TENDENCIAS DE IMPACTOS DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN LAS MUJERES	50
<i>2.1. Autonomía física</i>	52
A. Violencia	52
B. Salud	62
<i>2.2. Autonomía económica</i>	64
A. División sexual del trabajo	64
B. Capacidad para generar ingresos o recursos propios	65
C. Uso del tiempo	70

2.3. Autonomía en la toma de decisiones	74
A. Participación	74
B. Representación	76
III. ¿CÓMO ABORDAN LOS ESTADOS LOS IMPACTOS DIFERENCIADOS DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN LAS MUJERES? ANÁLISIS DE NORMATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN PAÍSES SELECCIONADOS	78
3.1. Breve contextualización por país	80
A. Colombia	80
B. Guatemala	83
C. Honduras	84
D. Perú	85
3.2. Disposiciones constitucionales y recepción de estándares internacionales	87
A. Colombia	88
B. Guatemala	89
C. Honduras	91
D. Perú	92
3.3. Marco legal y políticas públicas	93
A. Colombia	93
i. Principales normas y políticas públicas sobre mujeres	93
ii. Leyes, políticas públicas, instrumentos de gestión e instituciones más relevantes en los dos ámbitos del objeto del estudio	98
iii. Análisis de la inclusión del enfoque de género o impacto diferenciado de mujeres en el ámbito extractivo	102

B. Guatemala	105
i. Principales normas y políticas públicas sobre mujeres	105
ii. Leyes, políticas públicas e instrumentos de gestión, instituciones relevantes en los dos ámbitos del objeto del estudio	108
iii. Análisis de la inclusión del enfoque de género o impacto diferenciado de mujeres en el ámbito extractivo	112
C. Honduras	121
i. Principales normas y políticas públicas sobre mujeres	121
ii. Leyes, políticas públicas, instrumentos de gestión e instituciones relevantes en los dos ámbitos del objeto del estudio	124
iii. Análisis de inclusión del enfoque de género o impacto diferenciado de mujeres en contexto de extractivismo	129
D. Perú	140
i. Principales normas y políticas públicas sobre mujeres	140
ii. Leyes, políticas públicas, instrumentos de gestión e instituciones más relevantes en los ámbitos del objeto del estudio	145
iii. Análisis de inclusión del enfoque de género o impacto diferenciado de mujeres en contexto de extractivismo	151

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 157

V. ANEXOS 167

Anexo 1. Matriz de estudios sobre impacto diferenciado de la actividad extractiva en mujeres 168

Anexo 2. Matriz de leyes, políticas públicas, instrumentos de gestión, instituciones y decisiones judiciales más relevantes en los dos ámbitos del objeto del estudio 178

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AIDA	: Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente
AIDSEP	: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AIETI	: Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos
ALC	: América Latina y el Caribe
ANLA	: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Colombia)
APRODEH	: Asociación Pro Derechos Humanos
AWID	: Association for Women's Rights in Development (Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo)
CALDH	: Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos
CCC	: Corte Constitucional de Colombia
CEDAW	: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres)
CEDHU	: Comisión Ecueménica de Derechos Humanos
CEG	: Centro de Estudios de Guatemala
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPES	: Centro Peruano de Estudios Sociales
CGN	: Compañía Guatemalteca del Niquel
CIDH	: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIEDH	: Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos
CNDDHH	: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
CNRH	: Consejo Nacional de Recursos Hídricos (Honduras)
COICA	: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
COMDA	: Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua

Comité CEDAW :	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CONADEH :	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras
CONAPREVI :	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (Guatemala)
CONAVIGUA :	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala
CONPES :	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
COPINH :	Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras
Corte IDH :	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEM :	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (Colombia)
CPLI :	Consulta previa, libre e informada
DAR :	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DDHH :	Derechos Humanos
DECA :	Dirección General de Evaluación y Control Ambiental (Honduras)
DEMI :	Defensoría de la Mujer Indígena (Guatemala)
DEMUS :	Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer
DESA :	Desarrollos Energéticos S. A.
DESCA :	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DINAFROH :	Dirección de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños
DPLF :	Due Process of Law Foundation (Fundación para el Debido Proceso)
EAE :	Evaluación Ambiental Estratégica
ECAP :	Equipos de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial
ECI :	Estado de Cosas Inconstitucional

ECOSUR :	El Colegio de la Frontera Sur (México)
EDLC :	Environmental Defender Law Center (Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente)
EIA :	Estudio de impacto ambiental
EITI :	Extractive Industries Transparency Initiative (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas)
EsEIA :	Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (Honduras)
FENMUCARINAP :	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
FIDH :	Federación Internacional de Derechos Humanos
FNM :	Foro Nacional de la Mujer (Guatemala)
FOSDEH :	Foro Social de la Deuda externa y Desarrollo de Honduras
GRGE :	Grupo Regional de Género y Extractivas
GT de la CNDH :	Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
IIDH :	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INAM :	Instituto Nacional de la Mujer (Honduras)
INEI :	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú)
ISHR :	International Service for Human Rights
JASS :	Asociadas por lo Justo
LGA :	Ley General del Ambiente (Honduras)
LGCC :	Ley General de Comunidades Campesinas (Perú)
LGM :	Ley General de Minería (Honduras)
MADS :	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Colombia)
MARN :	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Guatemala)
MAVDT :	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Colombia)

MILPAH	: Movimiento Indígena Lenca Independiente de la Paz
MIMP	: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Perú)
MINAM	: Ministerio del Ambiente (Perú)
MINEM	: Ministerio de Energía y Minas (Perú)
MTC	: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Perú)
OCMAL	: Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina
OCP	: Oficina Coordinadora de Proyectos (Honduras)
OEA	: Organización de los Estados Americanos
OEFA	: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Perú)
OIDHACO	: Oficina Internacional de Derechos Humanos - Acción Colombia
OIT	: Organización Internacional del Trabajo
OLCA	: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales
OMM	: Oficina Municipal de la Mujer (Guatemala)
ONAMIAP	: Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
ONIC	: Organización Nacional Indígena de Colombia
ONM	: Oficina Nacional de la Mujer (Guatemala)
ONU	: Organización de las Naciones Unidas
OP	: Objetivos Prioritarios
PLANIG	: Plan Nacional de Igualdad de Género (Perú)
PNCVFS	: Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (Perú)
PNCVG	: Plan Nacional Contra la Violencia de Género (Perú)
PNPDIM	: Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (Guatemala)

PNUD	: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
P-PIAH	: Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos. Indígenas y Afrohondureños
PROPEVI	: Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (Guatemala)
PSA	: Prestador de Servicios Ambientales (Honduras)
PUCP	: Pontificia Universidad Católica del Perú
RECMURIC	: Red Centroamericana de Mujeres Rurales, Indígenas y Campesinas
RNDDHM	: Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México
SEDINAFROH	: Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños
SEIA	: Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Perú)
Senace	: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Perú)
SINEFA	: Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Perú)
SINEIA	: Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Honduras)
TdR	: Términos de Referencia
TSE	: Tribunal Supremo Electoral (Honduras)
UDEFEGUA	: Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos - Guatemala
UICN	: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ZEDE	: Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (Honduras)



INTRODUCCIÓN

Contexto

Desde hace ya varias décadas, vienen presentándose dos procesos paralelos en América Latina, uno relativo al avance del extractivismo y su promoción por parte de los Estados y otros actores; y otro, en tensión, referido al reconocimiento de derechos de las poblaciones afectadas por la extracción intensiva de los recursos naturales. A partir de los años noventa del siglo XX, se ha promovido la extracción a gran escala de recursos naturales como parte del modelo de desarrollo económico en América Latina y el Caribe (ALC)², en donde se ubican importantes reservas de minerales metálicos y de hidrocarburos, altamente codiciadas en la cadena global de producción y comercio de materias primas³.

Varios países de la región tienen ingresos tributarios dependientes de la inversión privada en el sector extractivo. Tal dependencia resulta problemática en tanto los ingresos fiscales provenientes de recursos no renovables presentan una alta volatilidad, al estar influenciados por factores externos, como el precio internacional y el hallazgo de nuevos yacimientos. Al mismo tiempo, dicho modelo no suele generar condiciones sostenibles para el desarrollo y el bienestar de las generaciones futuras. Como indica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los proyectos económicos basados en la explotación de los recursos naturales suelen enmarcarse en un "modelo de gobernanza preponderantemente cortoplacista"⁴.

A ello se suma un contexto volátil, muchas veces adverso a la protección de derechos, como puso en evidencia la crisis financiera global de 2008 y la consecuente caída del valor de

2. DPLF. *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*. DPLF/OXFAM. Washington D. C. 2015.
Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_consulta_previa_2015_web-2.pdf.
3. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Ciclo de precios y regímenes fiscales vinculados con los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. 2018.
Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44239/1/S1800993_es.pdf.
4. CEPAL. *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, mayo de 2016.
Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/1/S1600308_es.pdf.

los *commodities*⁵. Frente a este escenario, los países de la región tomaron medidas para evitar la disminución de la inversión extranjera en la extracción de recursos naturales. Entre otras, se redujeron los estándares socioambientales y se crearon más y nuevos incentivos para la inversión privada, especialmente de capital internacional, tanto en el sector hidrocarburífero⁶ como en el minero⁷.

De modo paralelo, ha tenido lugar el creciente reconocimiento nacional e internacional de los derechos de los pueblos indígenas. En el ámbito internacional, su incursión y la de su agenda de derechos surge como producto de múltiples y largos procesos de reivindicación de su libre determinación. En el continente americano, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha consolidado con el desarrollo de estándares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como en la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Tales precedentes otorgan un lugar central a derechos, como a un ambiente sano y a la participación en la toma de decisiones, este último con una manifestación concreta en el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.

Tales procesos, en constante tensión, han supuesto para los Estados de la región importantes desafíos vinculados a su obligación de adaptar sus ordenamientos internos a los estándares internacionales, lo que en última instancia exige compatibilizar obligaciones de derechos humanos con intereses corporativos. Una expresión común de esta tensión es que, junto con la implementación de proyectos extractivos, se han producido numerosos conflictos

5. CEPAL. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. 2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44196/5/S1801070_es.pdf.
6. Por ejemplo, destaca el caso de la Reforma Energética de México (2013), que permitió la participación de empresas privadas luego de 75 años de nacionalización del sector hidrocarburífero. Argentina creó en 2013 el Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos, para la exportación libre de impuestos de hasta 20% de extracción de hidrocarburos. Bolivia aprobó en 2015 la Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera, que creó un fondo de fomento para la inversión privada. Brasil estableció la deducción en gastos de exploración, producción y modificatorias en las retenciones para fletes de buques. En Perú, está en debate una nueva Ley de Hidrocarburos que pondría en riesgo el marco regulatorio ambiental y podría significar una reducción de regalías. CEPAL. *Ciclo de precios y regímenes fiscales vinculados con los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Chile. 2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44239/1/S1800993_es.pdf.
7. En el caso peruano, por ejemplo, se modificó la Ley General de Minería en 2014 para extender los plazos para los convenios de estabilidad tributaria. Ecuador formuló nuevos impuestos para los ingresos extraordinarios y topes para las tasas de regalía. México y Brasil presentaron modificatorias en sus tasas y regalías. CEPAL. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Chile. 2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44196/5/S1801070_es.pdf.

sociales con pueblos, comunidades y en general poblaciones locales, cuyos derechos e intereses se ven afectados cuando se afectan sus tierras y recursos naturales⁸.

La influencia de la industria extractiva ha sido particularmente negativa para los pueblos indígenas respecto a la garantía de sus derechos colectivos a la tierra, territorio y recursos naturales. Pero tal impacto no ha sido igual en todos, sino que las mujeres han sido impactadas de un modo distinto y, muchas veces, más profundo. En efecto, como distintos estudios han advertido, las actividades extractivas suelen traer consigo cambios en las relaciones de género, ahondando muchas veces las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, debido a la alteración de las condiciones sociales, económicas y ambientales de sus comunidades⁹. Por ejemplo, la transformación de roles de género en un marco de implementación de proyectos extractivos puede significar para las mujeres cargas adicionales en el ámbito doméstico y/o comunitario¹⁰. Ello, en tanto se generan impactos en los roles asumidos que suelen consistir en el aumento de labores por parte de las mujeres, además de afectar sus posibilidades de ocupar cargos políticos o de decisión dentro de sus comunidades¹¹.

Las actividades extractivas, a su vez, generan un circuito de actividades económicas accesorias en las cuales las mujeres y niñas pueden verse expuestas a diferentes formas de violencia, tanto por miembros de su propia comunidad como por personas que se instalan en las localidades. Esto debido a que las mujeres pertenecientes a comunidades indígenas y rurales enfrentan múltiples formas de discriminación y violencia basadas en el género, que al interseccionarse con elementos, como la etnicidad y la situación de pobreza, exacerbaban su situación de vulnerabilidad¹².

8. DPLF. *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*. DPLF/OXFAM. Washington D. C. 2015.
9. MACDONALD, C. *The role of gender in the extractives industries (Nº 052)*. World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). 2017.
10. VELÁZQUEZ, M. *Hacia la construcción de la sustentabilidad social: ambiente, relaciones de género y unidades domésticas*. En Tuñón Pablos Esperanza (coord.). *Género y medio ambiente*. Plaza y Valdés. México. 2003.
11. KLEIN, A. & VÁSQUEZ-FLORES, E. *Los roles de género de algunas mujeres indígenas mexicanas desde los procesos migratorios y generacionales*. Journal of Behavior, Health & Social Issues vol. 5, núm. 1. 2013. DEL CASTILLO, Cynthia. *Camisea, compensaciones y diversificación de actividades de subsistencia en la comunidad nativa de Cashiriari (Cusco-Perú)*. Revista Debates en Sociología Nº 41. Perú. 2015. OXFAM & ONAMIAP. *¡Sin mujeres indígenas, no! Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa en la industria extractiva en el Perú*. Perú. 2019.
12. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Las mujeres indígenas y sus derechos en las Américas*. Informe temático aprobado el 17 de abril de 2017 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 228.

Aunque existen varios esfuerzos para abordar la agenda de defensa de la tierra, territorio y recursos naturales de pueblos y comunidades indígenas, es más reciente y menor la atención dada a los impactos particulares de las actividades extractivas en el derecho de las mujeres. Tales iniciativas se han centrado principalmente en la visibilización y documentación de los impactos diferenciados, así como en el fomento de capacidades de articulación e incidencia por parte de las propias mujeres y sus organizaciones. Pero ambas agendas, con sus particularidades propias, vienen reforzándose mutuamente. Tal encuentro supone desafíos renovados para los Estados llamados a implementar normas y políticas públicas que, partiendo por reconocer la existencia de impactos diferentes en mujeres, permitan garantizar sus derechos específicos en contextos de actividades extractivas. Es decir, se trata de la armonización de la protección de tierras, territorio, recursos naturales y los derechos de los pueblos indígenas con el componente de género y los derechos de las mujeres.

Alcance y objetivos del informe

En este contexto, se presenta el informe regional *Género e industrias extractivas en América Latina y el Caribe*, impulsado por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés)¹³, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)¹⁴ y Oxfam. En el capítulo I, se propone establecer el marco teórico sobre género y extractivismo en América Latina, que abarca los estándares internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, tratando aquellos vinculados a sus derechos colectivos e individuales, en particular respecto a los derechos de las mujeres indígenas.

El capítulo II aborda las principales tendencias en materia de impactos de las actividades extractivas en las mujeres. Su objetivo es identificar y describir los hallazgos principales de los estudios existentes en este campo para establecer los patrones y tendencias regionales más claras que permitan evidenciar que las mujeres se ven afectadas de modo diferenciado por el extractivismo.

13. Cristina Blanco, consultora de DPLF, es profesora ordinaria del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) para el área de Derecho Internacional, e investigadora doctoral en la Universidad de Essex, Reino Unido. Es consultora en temas de empresas y derechos humanos, derechos económicos y sociales, pueblos indígenas y sistema interamericano.
14. Mayra Dongo, ingeniera ambiental, es especialista en la defensa de defensores y defensoras indígenas en el Equipo Regional de la Asociación Civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), miembro del Grupo Regional de Género y Extractivas. Punto focal de género institucional y encargada del relacionamiento con pueblos indígenas a nivel regional.

El capítulo III analiza el marco legal y políticas públicas de cuatro países seleccionados: Guatemala, Honduras, Colombia y Perú. Con relación a estos, se evalúa cómo abordan los impactos diferenciados de las actividades extractivas en las mujeres. El análisis se centra en la inclusión del enfoque de género en los ámbitos normativo y de políticas públicas relevantes para las industrias extractivas. Por un lado, en el análisis de las normas y políticas sobre certificación o licenciamiento en materia de actividades extractivas, y en específico lo relacionado a estudios de impacto ambiental (EIA). De otro lado, se enfoca en el derecho a la participación y, en particular, en los mecanismos de participación en licenciamiento y/o participación en procesos de consulta de pueblos o comunidades afectados por determinado proyecto.

Debe advertirse que excede al objetivo del presente informe abordar los problemas o deficiencias que las normas o políticas públicas en esta materia puedan tener desde otros enfoques. Tampoco se está abordado su eficacia, sino su identificación y análisis. Con base en ello, la última sección presenta una serie de recomendaciones a distintos actores. Al final del informe, se incluye la matriz de estudios relevantes en materia de género y extractivismo identificados y sistematizados en el capítulo II (Anexo 1), así como tablas resumen con las principales normas y políticas por país abordadas en el capítulo III (Anexo 2).

Metodología

Los capítulos I y II fueron redactados a partir de la búsqueda, identificación y sistematización de información escrita y estudios disponibles. Para alcanzar los objetivos propuestos, se elaboró una matriz que permitió sistematizar los estudios considerados relevantes. Con el fin de definir aquellos que debían ser incluidos en la investigación, se establecieron dos criterios: i) *determinantes o mínimos* (si no están presentes se descarta el estudio) y ii) *no determinantes u opcionales* (su ausencia no implica que no sean incluidos). Los primeros incluyeron el abordaje de la situación de mujer/es y/o enfoque de género; y el extractivismo y/o afectación al medio ambiente y territorio. Los segundos abarcaron aquellos que abordan la identificación de impactos diferenciados, la referencia a un caso específico y/o la identificación de persona/s como defensora/s.

Para el trabajo se priorizaron estudios relativos a los doce países latinoamericanos donde Oxfam tiene presencia actualmente, a saber: Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. Sobre la base de dichos criterios, se identificaron cerca de sesenta estudios realizados entre los años 2011 al 2017, fecha de corte de la investigación¹⁵ (Anexo 1: Matriz de estudios sobre impacto diferenciado de la actividad extractiva en mujeres).

TABLA N° 1. Número de estudios relevantes por país

	PAÍS	N° DE ESTUDIOS
1	<i>Bolivia</i>	2
2	<i>Brasil</i>	3
3	<i>Colombia</i>	6
4	<i>Cuba</i>	1
5	<i>Ecuador</i>	3
6	<i>El Salvador</i>	5
7	<i>Guatemala</i>	10
8	<i>Honduras</i>	4
9	<i>México</i>	7
10	<i>Nicaragua</i>	2
11	<i>Paraguay</i>	1
12	<i>Perú</i>	13
13	<i>República Dominicana</i>	1
	Total	58

Elaboración propia.

Al respecto, deben hacerse dos precisiones. De un lado, no se encuentra entre los objetivos de la investigación que los

15. Sin perjuicio de ello, se hace referencia en el presente informe a estudios puntuales realizados fuera de este marco temporal por su relevancia para la investigación.

hallazgos sobre los impactos diferenciados sean generalizables. Es decir, se buscó identificar las principales tendencias a partir de la revisión de los estudios relevantes sin que estemos en condiciones de afirmar que las situaciones o patrones identificados ocurran necesariamente en otros contextos. De otro lado, aunque se ha realizado una revisión documental profunda, el resultado obtenido puede servir como un punto de partida sobre el estado de la cuestión, aunque no es necesariamente exhaustivo ni acabado, por la propia continuidad y abundancia de estudios en la materia.

En cuanto al capítulo III, referido al abordaje en la normativa y políticas públicas que incorporan un enfoque de género, se seleccionaron los países de Guatemala, Honduras, Perú y Colombia. La selección obedeció a la confluencia de cuatro factores: i) presencia del modelo económico extractivista; ii) alta conflictividad social; iii) alto número de ataques a personas defensoras de territorios y recursos naturales, incluyendo mujeres; y iv) número significativo de estudios sobre la situación de mujeres y extractivismo.

Para esta sección se revisaron las normas y las políticas públicas pertinentes, lo cual fue complementado con entrevistas a representantes de organizaciones que trabajan en el tema en los países seleccionados, así como a miembros de organismos competentes del Estado. Se realizó un total de nueve entrevistas para la elaboración de esta investigación, las cuales son de carácter reservado. Adicionalmente, el 17 de abril de 2019 se realizó una reunión de validación del documento preliminar con representantes de organizaciones de la sociedad civil a nivel regional¹⁶.

16. En dicha reunión participaron Emma Velásquez (Instituto Nacional de la Mujer de Honduras), Daniel Cerqueira (Fundación para el Debido Proceso-DPLF), Maritza Rodríguez (Mujer y Medio Ambiente), Francisco Rivasplata (Derecho, Ambientes y Recursos Naturales) y Rocío Ávila (OXFAM).



Foto:
Ben Beiske

1

MARCO CONCEPTUAL: GÉNERO E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN AMÉRICA LATINA



1.1.

Relaciones de género y actividades extractivas

La presencia de proyectos extractivos y de infraestructura suelen acarrear cambios sobre los territorios, donde las mujeres son las que enfrentan, muchas veces, las consecuencias negativas de la alteración de las condiciones sociales, económicas y ambientales en sus comunidades¹⁷. Adicionalmente, el ingreso de los megaproyectos ha reforzado la situación de desventaja histórica y discriminación estructural en su perjuicio¹⁸. Las ofertas laborales, la toma de decisiones, el proceso de consulta, las reparaciones o compensaciones han sido, por lo general, más beneficiosas para los hombres que para las mujeres. De esta manera, han tendido a reforzar el orden jerárquico que existía entre hombres y mujeres en la comunidad,

privilegiándolos en roles de espacio público.

La transformación de roles de género en un marco de crisis ambiental, generada por el incremento de los proyectos extractivos y de infraestructura, ha provisto a las mujeres de otras cargas domésticas y en el seno de sus comunidades¹⁹. El ingreso de empresas o nuevas actividades a sus territorios impacta los roles de las mujeres²⁰, sin que desarrollen valoraciones acordes al ejercicio de funciones adicionales en su hogar y comunidad²¹. Es lo que sucede, por ejemplo, cuando los hombres salen de sus comunidades en búsqueda de oportunidades de empleo y las mujeres asumen funciones de liderazgo, además de las labores domésticas,

17. MACDONALD, C. *The role of gender in the extractives industries (Nº 052)*. World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). 2017.
18. VALLEJO REAL, I & GARCÍA-TORRES, M. *Mujeres indígenas y neo-extractivismo petrolero en la Amazonia centro del Ecuador: Reflexiones sobre ecologías y ontologías políticas en articulación*. Brújula Volumen 11. 2017. Disponible en: http://brujula.ucdavis.edu/uploads/8/1/9/3/81930408/enfoques_vol_11_vallejo_garc%C3%ADa.pdf.
19. VELÁZQUEZ, M. *Hacia la construcción de la sustentabilidad social: ambiente, relaciones de género y unidades domésticas*. En: Tuñón Pablos Esperanza (coord.), *Género y medio ambiente*, Plaza y Valdés, México. 2003.
20. KLEIN, A. & VÁSQUEZ-FLORES, E. *Los roles de género de algunas mujeres indígenas mexicanas desde los procesos migratorios y generacionales*. Journal of Behavior, Health & Social Issues vol. 5, núm. 1. 2013.
21. DEL CASTILLO, Cynthia. *Camisea, compensaciones y diversificación de actividades de subsistencia en la comunidad nativa de Cashiriari (Cusco-Perú)*. Revista Debates en Sociología Nº 41. Perú. 2015.

sin que sus decisiones cuenten con la legitimidad y la aceptación de las que gozan los hombres en las respectivas comunidades. Las actividades extractivas, a su vez, pueden generar un circuito de actividades económicas accesorias, en las cuales las mujeres y las niñas pueden verse expuestas a diferentes formas de violencia, tanto por miembros de su propia comunidad como por personas ajenas a esta.

De otro lado, las actividades extractivas son presentadas como una manera de alcanzar el anhelado desarrollo y autonomía económica. En este contexto, Estados, empresas y la banca multilateral comparten un discurso según el cual el bienestar de las comunidades está prácticamente condicionado a la aceptación de los megaproyectos de infraestructura y minero-energéticos. Sobra decir que

ese discurso se aleja de la realidad de la mayoría de las comunidades directamente impactadas por proyectos de inversión en los países examinados.

La CEPAL estima que, a nivel regional, en los sectores minería e hidrocarburos, se cuenta con menos del 1% de la población ocupada²². De este porcentaje, la participación de las mujeres es ínfima, alrededor de un 10%, incluyendo empleos formales e informales. Sin embargo, estos análisis no necesariamente incluyen un análisis de género y las relaciones de poder que estas conllevan. Además, se hace necesario evaluar, más allá de la empleabilidad que puedan generar las extractivas, cómo es que los impactos ambientales afectan de manera diferenciada a las mujeres en el ejercicio pleno de sus derechos.

CUADRO N° 1. *Síntesis sobre Mujer, género y desarrollo*

Mujer, género y desarrollo

Desde la década de 1970 se plantearon discusiones con respecto a cómo las mujeres eran incorporadas en el debate sobre desarrollo, principalmente a partir de un enfoque del desarrollo hacia la mujer y desde la mujer hacia el desarrollo²³. El primer enfoque sostenía una idea de crecimiento económico vinculado al desarrollo de la población más necesitada, considerando elementos redistributivos. Sin embargo, en este, las mujeres se encontraban enmarcadas en tres supuestos: a) tenían un papel pasivo, apenas como usuarias de recursos; b) el rol reproductivo de las mujeres era el más importante; y, c), el rol de cuidado era el aporte más efectivo que podrían realizar las

22. DE LA PUENTE, Lorena. "Mujeres y empleo extractivo en América Latina". *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 8, segundo semestre, N° 15, pp. 43-62. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/19586/19684>.

23. LEÓN, Magdalena. *Mujer, género y desarrollo: Concepciones, instituciones y debates en América Latina*. 1997. Revisado en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a11997.pdf>.

mujeres al desarrollo. El segundo enfoque, sin embargo, comprende que las mujeres tienen un rol más allá de la maternidad y de roles socialmente construidos. Dicho enfoque estuvo dirigido a evaluar la participación activa de las mujeres en el desarrollo. Con esta mirada, se tejieron las siguientes tendencias:

Mujer en el desarrollo

En 1970, Ester Boserup planteó una reflexión que tiene acogida a nivel internacional: las mujeres han estado excluidas del desarrollo y, por lo tanto, no se aprovechaba su potencial contribución²⁴. Boserup fue pionera en la investigación de los impactos de programas de desarrollo para las mujeres, y demostró en sus investigaciones que la ayuda para el desarrollo muchas veces no beneficiaba a las mujeres y, en algunos casos, hasta empeoraba sus condiciones de vida, agudizando las situaciones de desigualdad. Este hallazgo habría provocado un cuestionamiento entre las agencias de cooperación internacional sobre sus formas de funcionar y, así, inspirado la organización de la **Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1975** en México.

Esta conferencia determinó una agenda con acciones y directrices para el progreso de las mujeres hasta 1985. Ello incluyó el desarrollo de una estrategia para responder a la dificultad expuesta por Boserup: ¿Cómo hacer que las mujeres también se beneficien de los programas de desarrollo? Esta primera estrategia se denominó: "Mujer en el desarrollo", y sugería que los programas de desarrollo tengan actividades destinadas exclusivamente a las mujeres, así como la realización de esfuerzos para la incorporación de las mujeres en el ámbito público y de trabajo en sectores más allá del cuidado: la industria, la educación, el comercio, entre otras.

Sin embargo, tras unos años de práctica, se evidenciaron ciertas falencias. La principal era que la estrategia se encontraba enfocada en la mujer, pero no consideraba los roles de género, lo cual no haría posible un cambio sostenible para las mujeres.

Género en el desarrollo

La **Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer** se realizó en la ciudad de Copenhague en 1980, y la **Tercera** en Nairobi, en 1985. Frente a la necesidad de mejorar el enfoque "Mujer en el desarrollo", los esfuerzos se centraron en generar una nueva estrategia, esta vez

24. BOSERUP, Ester. *Women's Role in Economic Development*. 1970. New York, Estados Unidos de Norteamérica.

denominada **Género en el desarrollo**, resaltando la necesidad de considerar a las relaciones de género y no solamente a las mujeres de manera aislada. Se reconoce, por un lado, que las desigualdades entre hombres y mujeres no solo perjudican a las mujeres sino al desarrollo en general; y, por otro lado, que los problemas de las mujeres no radican en ellas, sino en las relaciones entre mujeres y hombres. Esto representó un importante avance teórico; sin embargo, las propuestas concretas de mejores prácticas quedaron pendientes.

La transversalización del enfoque de género

La transversalización fue debatida durante la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer, pero no fue hasta 1995, durante la cuarta y última Conferencia Mundial sobre la Mujer, que la estrategia de transversalidad de género fue asumida explícitamente en la **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**. Su contenido específico fue determinado de forma posterior por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en los siguientes términos:

La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros²⁵.

De esta forma, la transversalización del enfoque de género se consagró como elemento clave para la adopción de medidas que permitieran el respeto y la garantía efectiva de los derechos de las mujeres.

Elaboración propia.

25. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997. Asamblea General. Documentos oficiales. Quincuagésimo segundo periodo de sesiones. Suplemento Nº 3 (A/52/3/Rev. 1)*. Nueva York: 1999, p. 24.
Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/271316/files/A_52_3_Rev1-ES.pdf.

1.2. Conceptos clave

El presente estudio aborda los impactos diferenciados que el extractivismo genera en las mujeres, en los países de la región anteriormente señalados. A partir de ello, consideramos relevante referirnos a los siguientes conceptos que resultan claves para la investigación: i) extractivismo, ii) impacto diferenciado e iii) indicador de impacto.

Como se desprende del objeto del estudio, los impactos que interesan son aquellos que ocasiona el **extractivismo**. Este es entendido como la extracción intensiva de grandes volúmenes de recursos naturales. Tales recursos son esencialmente destinados a la exportación como materias primas, o como productos de escaso procesamiento²⁶. En este punto, se sigue la definición de Gudynas, según la cual "los extractivismos siempre deben cumplir *simultáneamente* tres condiciones: un alto volumen y/o intensidad en la extracción, ser recursos sin procesar o con escaso procesamiento, y donde se exportan el 50% o más de esos recursos. No basta que cumpla con una o dos de ellas, sino que deben encontrarse las tres al mismo tiempo"²⁷. Por razones del alcance de la investigación, nos centramos

específicamente en proyectos del rubro minero e hidrocarburífero.

En cuanto a lo segundo, "**impacto**" relevante se entiende como la alteración o cambio producido en la vida o condiciones de vida, asociados a la actividad extractiva o a procesos de defensa de la tierra, territorio y/o medio ambiente frente a la implementación de tales actividades. De este modo, no serían relevantes aquellos que no se pueden atribuir a la actividad extractiva o a la defensa del territorio y/o medio ambiente, sino que se relacionan con procesos sociales más generales. Cabe notar que el término "impacto" no tiene una connotación negativa inherente. Es decir, se entiende que las alteraciones o cambios producidos pueden ser tanto positivos como negativos.

Al agregarles el carácter de "**diferenciado**" nos referimos a aquellos impactos en los que es posible identificar efectos distintos en función de condiciones o características particulares de una persona, grupo social o colectivo determinado. Para esta investigación interesan, en particular, aquellos que son distintos en función del género femenino. Es decir, aquellas alteraciones, cambios en la vida o condiciones de

26. GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Lima: RedGE/CLAES/PDTG. 2015.

27. GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Bolivia: CLAES y CEDIB. 2015, p. 17. Disponible en: <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasExtractivismosEcologiaPoliticaBol15Anuncio.pdf>.

vida presentes específicamente en mujeres, asociados al extractivismo. En similar sentido, de acuerdo a Silva Santisteban, "[c]uando hablamos de impactos diferenciados nos referimos a aquellas situaciones que, producto de la actividad extractiva, golpean de manera diferente a hombres y mujeres, perjudicando a las segundas de manera peculiar solo por el hecho de ser mujeres"²⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, el "indicador" de un impacto diferenciado relevante sería aquel dato de la realidad que indica la existencia de una alteración en la vida de las mujeres por razones que puedan vincularse a la actividad extractiva. Así, por ejemplo, un indicador del impacto puede ser el aumento en los índices de violencia de género o el número de puestos de trabajo generados por la empresa para mujeres frente a aquellos disponibles para hombres, entre otros.

Para identificar aquellos ámbitos de la vida de las mujeres que pueden ser objeto de alteración con el extractivismo, nos serviremos del concepto de "autonomía" utilizado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL para evaluar el progreso, obstáculos y resistencias respecto de la igualdad

de género en la región. La autonomía es entendida como "la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles"²⁹.

Se trata de un factor fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en un contexto de plena igualdad y, en este sentido, una condición para la superación de las injusticias de género³⁰. La autonomía se convierte en un elemento central para alcanzar la igualdad, como un derecho humano fundamental, y una precondition para que las mujeres actúen como sujetos plenos del desarrollo³¹. Para alcanzar una mayor autonomía se requieren diversas medidas, entre ellas liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el pleno ejercicio de los derechos reproductivos, poner fin a la violencia de género y adoptar las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones³². Pueden distinguirse tres ámbitos en que puede versar la autonomía de las mujeres.

28. SILVA SANTISTEBAN, Rocio. *Mujeres y conflictos ecoterritoriales. Impactos, estrategias, resistencias*. Lima: 2017, p. 37.

29. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. *El salto de la autonomía. De los márgenes al centro*. Informe Anual 2011. Santiago de Chile: CEPAL, p. 9. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3931/S2011102.pdf?sequence=1>. Consultado el 14 de mayo de 2017.

30. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. *Autonomías*. CEPAL. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/autonomias>. Consultado el 27 de julio de 2017.

31. *Idem*.

32. *Idem*.

i. Autonomía física. Se expresa fundamentalmente en dos dimensiones que dan cuenta de problemáticas sociales relevantes en la región: la violencia de género y el respeto a los derechos reproductivos de las mujeres.

ii. Autonomía económica. Se refiere a la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía.

iii. Autonomía en la toma de decisiones. Implica la presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado y las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones.

La igualdad de género requiere transformaciones en las tres dimensiones de la autonomía de las mujeres, por lo que no deben verse de modo aislado, sino que se interrelacionan.

1.3. Estándares y normas internacionales relevantes

Al desarrollarse los proyectos extractivos, los más afectados suelen ser pueblos y comunidades indígenas y, como veremos en el siguiente capítulo, las mujeres son impactadas de manera diferenciada. En esta sección abordamos los principales estándares internacionales aplicables en contextos de extractivismo, tratando de forma específica los relacionados a pueblos indígenas y mujeres.

Los pueblos indígenas poseen derechos colectivos, además de los individuales, los cuales reconocen, aunque indirectamente, un enfoque diferencial hacia las mujeres. El cuadro siguiente contiene los principales derechos colectivos e individuales que conciernen a mujeres indígenas y, en particular, aquellos más relevantes en contextos extractivos.

TABLA N° 2. Derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	
MUJERES INDÍGENAS	DERECHOS COLECTIVOS
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	<p>Artículo 3.1.- Derecho a la no discriminación por género en la aplicación de disposiciones del Convenio.</p> <p>Artículo 20.3.d.- Derecho a la igualdad de oportunidades en el empleo y a la protección contra el hostigamiento sexual.</p> <p>Artículo 21.2. Artículo 22.- Garantía de especial atención en ejercicio y protección de derechos de las mujeres indígenas (y otras poblaciones vulnerables).</p> <p>Artículo 44.- Derecho a la no discriminación por motivo de género en la aplicación de las disposiciones de la Declaración.</p>
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	<p>Artículo 6 y artículo 16.- Derecho a la consulta previa.</p> <p>Artículo 14.- Derecho a la protección de la propiedad y a la posesión.</p> <p>Artículo 15.- Derecho a recursos naturales de sus territorios.</p> <p>Artículo 3, artículo 4.- Derecho a la libre determinación, a la autonomía o autogobierno.</p> <p>Artículo 4, artículo 5, artículo 18, artículo 19, artículo 23, artículo 32.2.- Derecho a la consulta y participación.</p> <p>Artículo 10, artículo 29.2.- Derecho al consentimiento previo, libre e informado.</p> <p>Artículo 32.- Derecho a los recursos naturales de su territorio.</p>
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	<p>Artículo III.- Libre determinación.</p> <p>Artículo IX.- Personalidad jurídica.</p> <p>Artículo XIV.- Preservación y uso de sistemas de conocimiento, lenguaje y comunicación.</p> <p>Artículo XIX.- Preservación de un medio ambiente sano.</p>
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)	<p>Artículo 14.1.- Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural.</p> <p>Artículo 14.2.- Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.</p>
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para)	<p>Propone por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad.</p>

Este enfoque diferencial, entre hombres y mujeres indígenas, no niega ni divide la colectividad, más bien reconoce que los pueblos indígenas

no son homogéneos y que aun dentro de los mismos pueblos indígenas pueden suscitarse consideraciones diferenciadas entre hombres y mujeres.

A. **Estándares vinculados a derechos de las mujeres**

La conquista de los derechos de las mujeres, y en especial de las mujeres indígenas, ha significado una lucha a nivel local e internacional. En el ámbito internacional, la **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer** (1979)³³ –conocida como CEDAW por sus siglas en inglés– define las formas de discriminación a las mujeres y obliga a los Estados a que se tomen medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo de la mujer en todas las esferas. Pero, además, considera no discriminatorias las medidas de acción positiva, dirigidas a ecualizar derechos y superar situaciones de desventaja histórica en perjuicio de las mujeres. Esta precisión se realiza en tanto “las políticas, reformas y leyes neutras en cuanto a género pueden sostener y reforzar las desigualdades existentes”³⁴. Sobre las implicancias de ello en el caso de mujeres rurales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) refirió en su Recomendación General N° 34 (2016) que:

Los Estados partes deberían hacer frente a las amenazas específicas que plantean para las mujeres rurales el cambio climático, los desastres naturales, la degradación de la tierra y el suelo, la contaminación del agua, las sequías, las inundaciones, la desertificación, los plaguicidas y productos agroquímicos, las industrias extractivas, los monocultivos, la biopiratería y la pérdida de biodiversidad, en particular la biodiversidad agrícola. Deberían aliviar y mitigar esas amenazas y velar por que las mujeres rurales disfruten de un medio ambiente seguro, limpio y saludable (...)³⁵.

La CEDAW a lo largo del documento menciona la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres en zonas rurales, mas no menciona específicamente a las mujeres indígenas, algo que ha sido observado

33. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). 1979. *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW). Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.

34. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. *Recomendación General núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*. CEDAW/C/GC/34. Disponible desde el 7 de marzo de 2016, párr. 10.

35. *Idem*, párr. 12.

por los movimientos de mujeres indígenas y sociedad civil, razón por la cual en la actualidad se encuentran en un proceso de elaboración de una recomendación general sobre mujeres indígenas³⁶.

A nivel regional, es la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer**, también conocida como *Convención de Belém do Pará*³⁷, la que establece el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en el ámbito privado y público, estableciendo mecanismos de protección y defensa. Esta convención ha sentado un precedente relevante para la generación de leyes y estándares nacionales, políticas públicas, planes nacionales y otras iniciativas y actividades relativas a la defensa de los derechos de las mujeres, durante las últimas dos décadas. La Convención de Belém do Pará, en su artículo 2, señala que además de una violencia que se ejerza en el ámbito privado y público, se encuentra *la violencia perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra*. Asimismo, en el artículo 7 se mencionan diferentes obligaciones de los Estados, entre ellas:

b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; d) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; (...) f) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.

Además, la Convención establece que los Estados deben tener especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada (artículo 9).

36. Se han realizado algunas reuniones de Consulta para la elaboración de este documento de recomendaciones, el cual se espera sea publicado en 2019.

Revisado en: <http://learnwhr.org/history-general-recommendation-on-indigenous-women/>.

37. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). 1994. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*.

Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>.

Foto: ■
Mario
Carvajal



En cuanto a las mujeres indígenas, además de estar amparadas en el marco de los derechos individuales, tienen de manera inherente derechos colectivos internacionalmente reconocidos. El instrumento marco es el **Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales** de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), conocido como Convenio 169, donde señala que los pueblos indígenas y tribales deben gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, aplicándose estos sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos (artículo 3.1). Asimismo, su artículo 20.3 señala el trato y goce igualitario de oportunidades en el empleo y protección contra el hostigamiento sexual.

La **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**³⁸ enfatiza la especial atención en el ejercicio y protección de los derechos de las mujeres indígenas (art. 22), el derecho a la no discriminación por motivo de género en la aplicación de las disposiciones de la Declaración (art. 44). Además, contiene una provisión a favor de la mejora en las condiciones económicas y sociales de los pueblos indígenas. La Declaración exige una particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas (art. 21.2).

A nivel regional, la **Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas**³⁹ hace énfasis en su art. VII al reconocimiento, protección y goce de derechos a favor de la mujer indígena, e insta a los Estados a la adopción de medidas para prevenir y erradicar la

38. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Adoptada en 2017. 2008. Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.
39. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Adoptada en 2016. 2016. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>.

violencia y discriminación en contra de las mujeres, niñas y niños indígenas, y en el artículo XXXII hace referencia al derecho a la no discriminación en la aplicación de la Declaración por razones de género.

GRÁFICO N° 1. Principales estándares internacionales referidos a la mujer y el medio ambiente

- Define la discriminación contra la mujer.
- Afirma el principio de igualdad material al pedir acciones positivas.
- Dispone obligaciones a los Estados para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer en todas las esferas.
- Reconoce derechos específicos.
- Reconoce la participación de las mujeres en procesos de toma de decisión.
- Define la violencia contra la mujer (física, sexual, psicológica).
- Reconoce el derecho a una vida libre de violencia en los ámbitos públicos y privados. Así como los perpetrados por el Estado y sus agentes.
- Reconoce la violencia que pueden ejercer los Estados por adopción u omisión de medidas contra la violencia.
- Dispone obligaciones específicas a los Estados.



Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer



Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará)

- Garantiza la especial atención en el ejercicio y protección de los derechos de las mujeres indígenas.
- Establece el derecho a la no discriminación por motivo de género en la aplicación de las disposiciones de la Declaración.
- Reconoce el derecho a la igualdad de género de las mujeres indígenas.
- Reafirma el derecho a la no discriminación en la aplicación de las disposiciones de la Declaración por razones de género.



Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.



Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Con base en estos estándares internacionales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) elaboró un informe sobre *Las mujeres indígenas y sus derechos en las Américas*. Dicho documento aborda los elementos que influyen en el ejercicio pleno de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, tales como el racismo, sexismo, pobreza, desigualdades estructurales e institucionales, y las violaciones de sus derechos vinculados a sus recursos y territorios⁴⁰. La interseccionalidad de estos factores genera un especial grado de vulnerabilidad que afecta a las mujeres indígenas, tanto dentro de sus comunidades, como frente al resto de la sociedad o el Estado. A partir de la información recogida y analizada en el informe, y con base en los instrumentos interamericanos, la CIDH determinó una serie de principios que deben guiar las acciones de los Estados "para poner en práctica medidas integrales a fin de prevenir y abordar todas las violaciones de derechos humanos de las mujeres indígenas"⁴¹. La siguiente tabla contiene los referidos principios rectores.

TABLA N° 3. Principios en materia de mujeres indígenas elaborados por la CIDH (2017)

Primer principio: Actoras empoderadas	Se debe entender a las mujeres indígenas como sujetos de derecho, y no solo como víctimas de discriminación o violaciones de derechos humanos.
Segundo principio: Interseccionalidad	Los Estados deben tener en cuenta que las identidades de las mujeres indígenas las exponen a un mayor riesgo de discriminación, por lo que deben idear mecanismos adecuados de protección y atención de sus necesidades.
Tercer principio: Autodeterminación	Debe encontrarse equilibrio entre la protección de la autodeterminación de los PI y la protección de los derechos de las mujeres indígenas.
Cuarto principio: Participantes activas	Se les debe brindar la posibilidad de participar y expresar su opinión en los asuntos que les conciernen.
Quinto principio: Incorporación de sus perspectivas	Resalta la importancia de incorporar, junto a los estándares internacionales, su cosmovisión en la elaboración de políticas para mujeres indígenas.

40. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Las mujeres indígenas y sus derechos en las Américas*. Informe temático aprobado el 17 de abril de 2017 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrs. 2-10.

41. *Idem*, párr. 36.

<p>Sexto principio: Indivisibilidad</p>	<p>Dos aspectos esenciales a tener en cuenta: i) estrecha conexión entre derechos civiles y políticos y DESCAs; y ii) las mujeres indígenas como sector históricamente discriminado.</p>
<p>Séptimo principio: Dimensión colectiva</p>	<p>Interconexión entre dimensión individual y colectiva de los derechos de las mujeres indígenas. Los Estados deben tener en cuenta ambas en la garantía y protección de sus derechos.</p>

Elaboración propia.

Cabe agregar que estos principios deben ser acompañados por la aplicación de un enfoque holístico en la formulación de toda medida que pueda afectar a las mujeres indígenas, lo cual permitirá "abordar las desigualdades institucionales y estructurales que enfrentan e interpretar el alcance de sus derechos humanos a la luz de esas desigualdades y de su realidad cotidiana"⁴².

B. **Estándares vinculados a participación y consulta**

En el desarrollo de actividades extractivas, la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones es fundamental para que su visión de desarrollo diferenciado sea considerada. Como derecho, ha sido reconocido en el Convenio 169 de la OIT (artículos 2 y 6). Al respecto, la OIT señala que "para poder controlar el ritmo y la amplitud de su desarrollo, los pueblos indígenas y tribales deben participar plenamente en todos los procesos que puedan afectarlos. Solo si lo hacen desde el comienzo hasta el fin de un proyecto o programa podrán ser responsables del mismo y contribuir activamente al establecimiento y consolidación de su propia autosuficiencia socioeconómica"⁴³.

42. *Idem*, párr. 35.

43. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales: un manual*. Francia. 2003. Citado en *Balance General de Vulneraciones a los DDHH e Infracciones al DIH contra los Pueblos Indígenas. Colombia 2017-2018*. De la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. 2018. Revisado en: <https://comisionddhpi.com/wp-content/uploads/2018/04/DOCUMENTO-DDHH-V5-12.04.2018-1.pdf>.

De manera específica, la CEDAW contiene también el derecho de las mujeres a participar en la formulación de las políticas gubernamentales (artículo 7.b); y hace énfasis en la participación de las mujeres en las áreas rurales y el derecho a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo en todos los niveles, así como en los beneficios (artículo 14.2.a). Igualmente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, órgano que supervisa el cumplimiento y aplicación de la CEDAW, emitió la Recomendación General N° 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales. En dicho pronunciamiento, se refirió a la obligación de los Estados respecto a los derechos políticos de ellas en los siguientes términos:

- *Para garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de las mujeres rurales en la vida política y pública, y en todos los niveles de toma de decisiones, los Estados parte deberían aplicar las recomendaciones generales números 23 y 25, y específicamente:*
- *a) Establecer cuotas y objetivos de representación de las mujeres rurales en los puestos decisorios, en concreto en los parlamentos y órganos de gobernanza a todos los niveles, incluidos los órganos de gobernanza de la tierra, los bosques, la pesca y los recursos hídricos, así como en la gestión de los recursos naturales. En este sentido, deberían establecerse objetivos y marcos claros para lograr la igualdad sustantiva de hombres y mujeres (...)*⁴⁴.

La *Declaración de las Naciones Unidas*⁴⁵ señala que los pueblos indígenas históricamente han sido impedidos de ejercer su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses. Establece, además, estándares mínimos de respeto a los derechos de los pueblos indígenas, entre los que se incluyen la propiedad de sus tierras, los recursos naturales de sus territorios, la preservación de sus conocimientos tradicionales, la autodeterminación y la consulta previa. En su artículo 22, enfatiza la necesidad de que “los Estados adopten medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para

44. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. *Recomendación General núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*. CEDAW/C/GC/34. Disponible desde el 7 de marzo de 2016. Párr. 54.

45. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007*. 2008. Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.



■ Foto:
Asier Solana
Bermejo

asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación".

Existen, además, otros instrumentos que reconocen derechos similares, relacionados con la participación política, entre ellos el *Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer* (1952) que señala la elegibilidad de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres en todo cargo a elección, sin que sufran discriminación. Esto es aplicable a todo contexto de elecciones, pudiendo considerarse en el plano local, nacional, regional o internacional. El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966) establece el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos mediante el sufragio activo y pasivo, y a tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas, además del reconocimiento de la igualdad sin discriminación ante la ley y protección efectiva contra cualquier discriminación por razón de sexo (artículos 25 y 26). La *Convención de Belem do Pará* señala el derecho "a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones" (artículo 4).

La *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*⁴⁶ indica que "las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible" (Principio 20). Eso se reafirma en la *Convención Río+20*⁴⁷, que reconoce

46. ORGANIZACIÓN DE NACIONES LAS UNIDAS (ONU). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Adoptada en 1992. Disponible en: <http://bit.ly/3baoZcK>.

47. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Resolución de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible*. Adoptada en 2012. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/66/288>.

que "la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres son importantes para el desarrollo sostenible y nuestro futuro común", y el compromiso para "asegurar a las mujeres la igualdad de derechos, acceso y oportunidades de participación y liderazgo en la economía, la sociedad y la adopción de decisiones políticas" (artículo 31).

En cuanto a la consulta previa, el Convenio 169 consagra el derecho a la consulta previa, libre e informada y el derecho al consentimiento ante proyectos que pudieran afectar a los pueblos indígenas. Así, señala que los Estados deberán consultar a los pueblos interesados de buena fe, utilizando medios apropiados, para lo cual deberán establecer medios para garantizar su participación libre y promover el desarrollo de sus instituciones representativas (artículo 6). En la publicación *Una guía sobre el convenio 169 de la OIT*, se indica que:

• Las consultas y la participación son componentes
• fundamentales de un proceso de consentimiento. La inclusión
• de una perspectiva de género y la participación de las mujeres
• indígenas son fundamentales, así como la participación de los
• niños y los jóvenes, según corresponda. Este proceso puede
• incluir la opción de negar el consentimiento. Se entiende que
• el consentimiento con un acuerdo por parte de los pueblos
• indígenas implica que lo han comprendido razonablemente⁴⁸.

En contextos de extractivismo, este derecho posee un contenido específico, que ha sido explicado por la CIDH en su informe *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo* (2015). Dicho informe reitera que los Estados tienen obligaciones específicas frente a los pueblos indígenas y tribales en el contexto de actividades de extracción y explotación de los recursos naturales.

Respecto al otorgamiento de concesiones extractivas o la realización de planes y proyectos de desarrollo que afecten los recursos naturales en territorios indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido tres condiciones. En primer lugar, deben dar cumplimiento a los requisitos establecidos

48. OIT. *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el convenio 169 de la OIT*. Ginebra, 2009, p.p. 63 y 64. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--normes/documents/publication/wcms_113014.pdf.



■ Foto:
Daniela Parra /
Flickr

para los casos de expropiación en el artículo 21 de la Convención Americana. En concreto, tales restricciones deben encontrarse previamente establecidas por ley, deben ser necesarias, proporcionales y deben tener como fin lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática⁴⁹. El segundo requisito consiste en que el otorgamiento de la concesión no afecte la supervivencia del pueblo indígena o tribal correspondiente de conformidad con sus modos ancestrales de vida⁵⁰. La tercera garantía establecida por la Corte consta a su vez de tres condiciones, orientadas a garantizar la supervivencia como pueblos, esto es, su participación efectiva "en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo que se llevan a cabo en sus tierras y territorios ancestrales"⁵¹; el otorgamiento de los beneficios derivados del proyecto y la realización de estudios previos de impacto socioambiental⁵².

Según la sentencia de la Corte IDH en el *Caso del Pueblo Saramaka. vs. Surinam*, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, el Estado no solo tiene la obligación de consulta, sino también de obtener el consentimiento previo, libre e informado, de acuerdo a sus costumbres y tradiciones⁵³. Al respecto, en su informe de 2015, la CIDH

49. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 225.

50. Cabe notar que, como señaló la Corte IDH en la sentencia de interpretación del caso *Saramaka*, la "supervivencia" no se identifica con la mera subsistencia física, sino que "debe ser entendida como la capacidad de los [pueblos indígenas] de 'preservar, proteger y garantizar la relación especial que tienen con su territorio', de tal forma que puedan 'continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas (...)'. Por tanto, el término 'supervivencia' significa, en este contexto, mucho más que supervivencia física". Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C, Nº 185, párr. 37.

51. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Informe de Seguimiento - Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser/L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 157.

52. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C, Nº 185, párr. 38.

53. Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. vs. Surinam. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C Nº 172, párr. 134.

observó que la implementación efectiva del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y tribales sigue siendo una tarea incompleta en la mayor parte de los Estados del continente⁵⁴.

En el mismo sentido, organizaciones de la sociedad civil han resaltado que la consulta previa viene siendo utilizada como una mera formalidad administrativa para la obtención de la licencia social que como un proceso de diálogo y de acuerdos (como el consentimiento). En el caso de las mujeres indígenas, además de las falencias referidas, su visión queda excluida totalmente por la falta de incorporación del enfoque de género en dichos procesos⁵⁵.

C. Otros estándares internacionales aplicables

A nivel internacional, se están impulsando diferentes iniciativas para el robustecimiento de la perspectiva de género en contextos extractivos. A continuación, resaltamos tres de los estándares más relevantes que contribuyen a defender los derechos humanos de las mujeres, derivados de instrumentos e iniciativas internacionales:

A nivel regional, uno de los avances más importantes en materia de justicia ambiental, acceso a la información y participación es el **Acuerdo de Escazú**. Es el primer tratado regional sobre asuntos ambientales de América Latina y el Caribe, y el único en contener disposiciones específicas para la promoción y protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Reconoce expresamente la importancia del trabajo y las contribuciones fundamentales del público y de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible.

54. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. Informe temático aprobado el 31 de diciembre de 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 173.
55. DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR). *Una mirada indígena sobre el derecho a la consulta. Resumen ejecutivo del Taller Estratégico sobre Protocolos de Consulta en Tegucigalpa, Honduras (7 y 8 de noviembre de 2018)*. Perú. 2019. Inédito.

Busca, además, luchar contra la desigualdad y la discriminación, y garantizar los derechos de todas las personas a un ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Asimismo, insta a que cada país establezca condiciones propicias para la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales, adecuadas a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género.

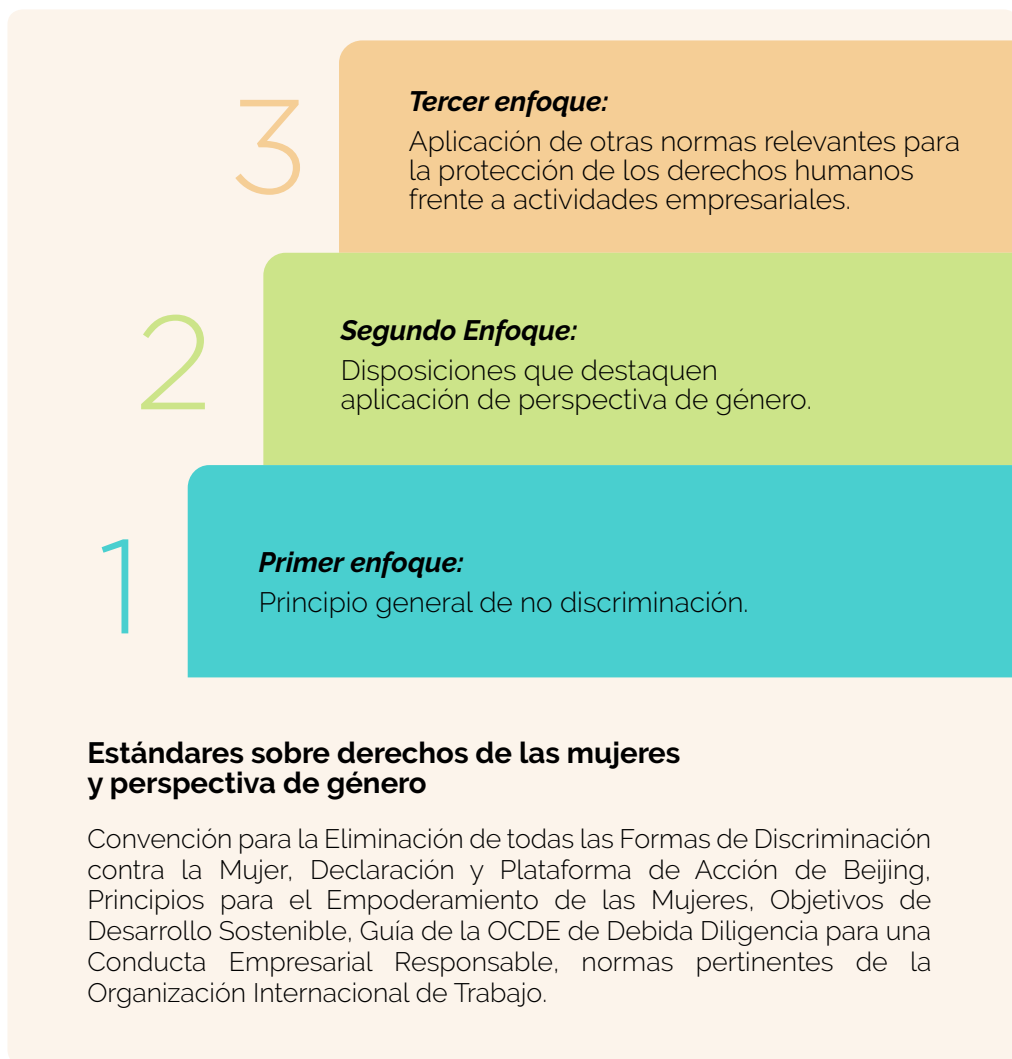
**Principios
Rectores
sobre
Empresas
y Derechos
Humanos**

En el ámbito global, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó, en 2011, los *Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos* (Principios Rectores). Estos principios hacen referencia al tema de género (Principios Rectores 3, 7, 12 y 20). Con el fin de proporcionar un marco guía y promover su aplicación, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras empresas de las Naciones Unidas (Grupo de Trabajo) elaboró el informe *Gender Dimensions of the Guiding Principles on Business and Human Rights*⁵⁶.

En este documento, el Grupo de Trabajo señaló que tanto los Estados como las empresas deben tomar medidas concretas para identificar, prevenir y reparar la discriminación basada en género y desigualdades, en todos los aspectos de la vida de las mujeres. Asimismo, advirtió que los titulares de derechos no son un grupo homogéneo, por lo que es necesario aplicar enfoques diferenciados; en específico, en favor de las mujeres, quienes experimentan impactos adversos de manera diferente y desproporcionada. Para que las medidas que se implementen cumplan con incorporar la perspectiva de género de los Principios Rectores, el Grupo de Trabajo, con base en los principales estándares sobre derechos de las mujeres, desarrolló tres ventanas o enfoques de género que estos contienen.

56. NACIONES UNIDAS. *Dimensiones de género de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. A/HRC/41/43. 23 de mayo de 2019. Disponible en https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/A_HRC_41_43.pdf.

GRÁFICO N° 2. *Estándares sobre mujer y perspectiva de género, y enfoques de género de los Principios Rectores*

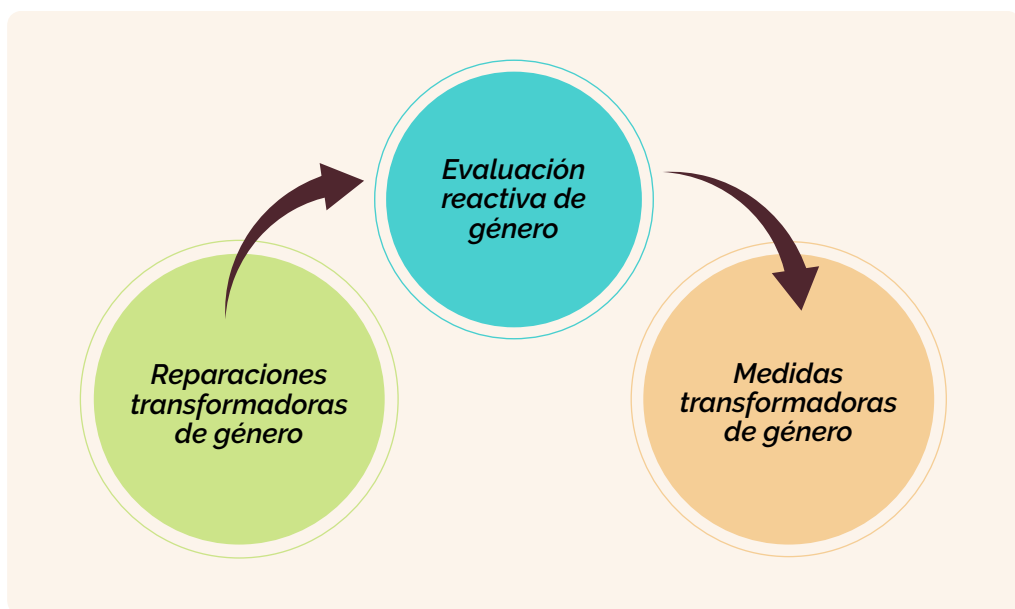


Elaboración propia con base en el informe del Grupo de Trabajo.

La primera ventana o enfoque se rige por el principio general de no discriminación, el cual supone la aplicación sin discriminación de los Principios Rectores, y toma en cuenta que hombres y mujeres pueden enfrentar distintos riesgos producto de las actividades empresariales.

El segundo enfoque está compuesto por cada una de las disposiciones contenidas en los Principios Rectores que expresamente destacan la necesidad de integrar la perspectiva de género, como el principio rector 3 que indica que los Estados deben asesorar a las empresas sobre la manera de tratar eficazmente las cuestiones de género. El tercer y último enfoque tiene su fundamento en el comentario al principio rector 12, que dispone que es posible que las empresas deban tener en cuenta otras normas al momento de adoptar medidas para colectivos específicos con base en sus necesidades diferenciadas; por ejemplo, los estándares internacionales sobre los derechos de las mujeres⁵⁷.

GRÁFICO N° 3. *Marco de género de los Principios Rectores*



Elaboración propia con base en el informe del Grupo de Trabajo.

Estas ventanas o enfoques son base del marco de género de los Principios Rectores, que se divide en tres etapas (véase gráfico 2) aplicables a sus tres pilares. La primera es la *evaluación reactiva de género*, que tiene como fin identificar y responder a los efectos adversos diferentes, cruzados y desproporcionados en los derechos de las mujeres, así como a las normas discriminatorias y a las

57. Idem, párrs. 36-37.

estructuras de poder patriarcales. Algunas acciones que contribuyen a esto son la evaluación de los efectos de las acciones u omisiones del Estado y empresas sobre los derechos de las mujeres, la recopilación de datos desglosados por sexo, y la necesidad de tomar en cuenta la interseccionalidad de ciertas condiciones para grupos de mujeres específicos.

Debe ser complementada con la segunda y tercera etapa, que abordan las *medidas transformadoras de género* y las *reparaciones transformadoras de género* respectivamente. Estas deben conducir a generar cambios en el status quo de discriminación, violencia y estereotipos de género. Entre las medidas transformadoras, se encuentran la asunción de compromisos públicos para la promoción de la igualdad de género y la adopción de medidas para concretar dichos compromisos, la sensibilización de quienes ocupan puestos de poder o decisorios sobre la igualdad de género, entre otras. Se sugiere que las reparaciones se consulten a organizaciones de mujeres y a expertos y expertas sensibles al género para que determinen cuáles son apropiadas, también proponer reparaciones que puedan cambiar las estructuras de poder discriminatorias, etcétera⁵⁸.



Foto: Stezano

58. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Dimensiones de género de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos*. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. A / HRC / 41/43. 23 de mayo de 2019. Párrs. 38-39. Disponible en https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/A_HRC_41_43.pdf.

***Iniciativa para la
Transparencia
de las Industrias
Extractivas (EITI)***

La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) es un estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. Es impulsada desde 2003, y articula una coalición entre gobiernos, empresas y sociedad civil, que busca "aumentar la transparencia acerca de pagos por empresas privadas de los sectores mineral o petrolero a los gobiernos y entidades ligadas a los gobiernos, así como también aumentar la transparencia sobre los ingresos recibidos por los países en los cuales esas industrias están asentadas"⁵⁹.

En 2018, a través del documento *La relación entre la igualdad de género y la misión del EITI*, el Secretariado General del EITI recalcó que la incorporación de una perspectiva de género es clave en procesos de adopción de decisiones sobre la gestión del sector extractivo, la concesión de licencias, vigilancia de la producción, la recaudación y la distribución de los ingresos, y los efectos socioeconómicos de la extracción de los recursos naturales. En ese sentido, una adecuada



■ Foto:
Asier Solana Bermejo

59. Ver: <https://eiti.org/es/quienes-somos#aim-of-the-eiti>.

implementación del Estándar EITI contribuirá al empoderamiento de las mujeres y niñas, la inclusión de sus visiones en este contexto, y a la distribución más equitativa de recursos producto de las actividades extractivas que contempla⁶⁰.

Finalmente, en junio de 2019, durante la VIII Conferencia Global EITI París, el Board aprobó un nuevo estándar EITI, el cual ha incorporado por primera vez la transparencia en información ambiental y de género⁶¹. Este nuevo estándar se encuentra enfocado en la divulgación sistemática de datos extractivos a nivel gubernamental y corporativo, en plazos y formatos que permitirían usar estos para el análisis y toma de decisiones; y, específicamente, a partir de 2021, requiere la transparencia en los contratos y nuevos requisitos para informes ambientales y de género⁶². Asimismo, el Secretariado Internacional del EITI ha elaborado una guía de implementación de género del estándar en setiembre de 2019 para los países miembros de la iniciativa⁶³.

60. Secretariado Internacional del EITI. *La relación entre la igualdad de género y la misión del EITI*. 2018. Disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/es_eiti_brief_how_gender_relates_to_the_eiti_mission.pdf.
61. Secretariado Internacional del EITI. *El Estándar EITI 2019*. 2019. Disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_standard2019_a4_es.pdf.
62. DAR. 2019. *Es oficial: Países EITI divulgarán información ambiental de las industrias extractivas*. Disponible en: <http://bit.ly/2IXDSCU>.
63. Secretariado Internacional del EITI. *Guía 30: Hacia una implementación de EITI sensible al género*. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/39Njlhx>.



2

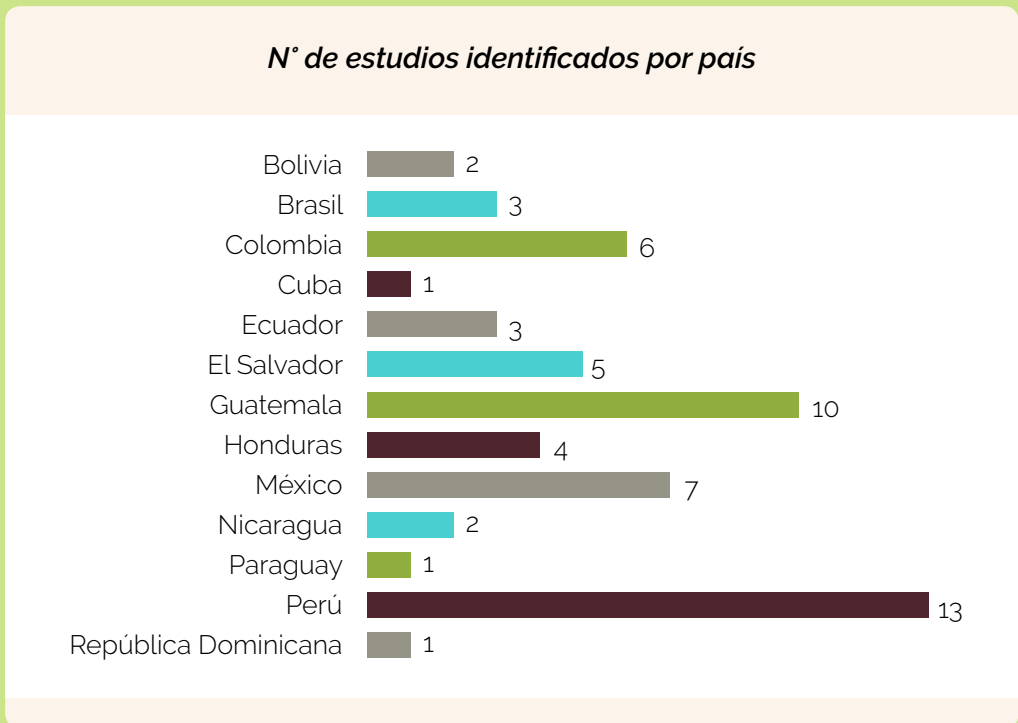
PATRONES Y TENDENCIAS DE IMPACTOS DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN LAS MUJERES



La presente sección busca presentar las principales tendencias de impacto diferenciado de las actividades extractivas en las mujeres, a partir de la identificación y sistematización de estudios sobre la materia en la región. Los títulos recopilados abordan diversos contextos y, en algunos casos,

se recoge la situación de más de un país. Algunos se refieren a problemáticas generales sobre género y extractivismo que afectan a las mujeres, mientras otros se enfocan en el análisis de casos concretos. La sistematización que se presenta se basa en 58 estudios relativos a los siguientes países:

GRÁFICO 4. Número de estudios relevantes por país



Elaboración propia.

Nos referimos a continuación a los principales patrones y tendencias regionales identificados con relación

a los ámbitos de autonomía física, económica y de toma de decisiones, previamente definidos (capítulo I).

2.1. Autonomía física

Como se ve en esta sección, se identifican formas de violencia que afectan de manera distinta y, en ocasiones, más profunda a las mujeres. Asimismo, varios estudios dan cuenta de que las mujeres pueden verse

impactadas por la actividad extractiva en el ámbito de la salud y, sobre todo, de la salud sexual y reproductiva. Nos referimos a ambos puntos a continuación.

A. Violencia

Los estudios analizados coinciden en señalar el incremento de la violencia física, psicológica y sexual en contra de las mujeres en contextos de extractivismo, aunque no se cuenta con información cuantitativa al respecto.

Violencia física

Varios estudios resaltan que, como producto del extractivismo, la violencia física en contra de las mujeres tiende a aumentar en sus comunidades o localidades específicas, o en todo caso, estas se exponen en mayor medida a esta forma de violencia. El extractivismo puede tener un impacto en el incremento de la violencia intrafamiliar por factores tales como el surgimiento de perspectivas diferentes entre las mujeres y los hombres con relación a un determinado proyecto extractivo. En algunos casos, los hombres pueden tender a apoyar el proyecto debido a la posibilidad de empleo, mientras que las mujeres pueden tender a estar en contra, por preocupaciones relacionadas a la salud y el medio ambiente⁶⁴.

Otro factor que puede jugar un rol importante es el aumento del consumo de alcohol. Por ejemplo, en la comunidad de Cuninico,

64. CARVAJAL, Laura María. *Extractivismo en América Latina. Impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio*. Fondo de Acción Urgente de América Latina. Bogotá: 2016. p. 33.

en la cuenca del río Marañón, en el departamento de Loreto, Perú, un derrame de petróleo cambió la vida de la comunidad. Según un estudio realizado en la comunidad, el consumo habitual de alcohol de los hombres que trabajan en limpiezas del crudo, después de sus jornadas laborales, ha aumentado. Ello hace más proclive la violencia dentro del hogar. Según testimonios recogidos en el contexto de actividades de hidrocarburos en Perú, mujeres de varias comunidades cuentan que antes su vida era tranquila, pero ahora sus esposos se dedican a "cervecear" y eso ha afectado sus hogares⁶⁵.

La violencia física también puede provenir de agentes estatales o actores privados que no pertenecen al entorno familiar de las mujeres. Los estudios disponibles muestran que, en general, la presencia de la actividad extractiva puede generar violencia por parte de actores, como policías, civiles armados o empleados de las empresas. Esta violencia suele derivar de tensiones entre las comunidades y las empresas debido a contaminación ambiental, falta de consulta a comunidades y su oposición a proyectos nuevos, entre otros.

En la mayoría de casos de violencia contra mujeres por parte de actores externos, las mujeres son agredidas por ser lideresas o integrantes de movimientos sociales, dándose una serie de casos de amenazas de muerte por oponerse a proyectos de empresas extractivas. Los agresores pueden usar diversas formas de violencia para amedrentar y silenciar a las defensoras. Las más frecuentes incluyen atacar a familiares, agredir a mujeres embarazadas, secuestrarlas, asesinarlas o desaparecerlas y/o afectar su propiedad. La violencia contra las familias de defensoras puede causar un trauma severo, pues ellas pueden sentirse culpables por los daños sufridos por su familia, situación que puede alejarlas de sus actividades como defensoras⁶⁶.

En el caso de Honduras, varias defensoras han recibido amenazas de muerte contra sus hijos e hijas. También se ha reportado la vigilancia sobre sus hijos por parte de desconocidos. En algunas ocasiones, el riesgo es tan alto que los hijos e hijas de defensoras han tenido que salir del país para protegerse⁶⁷. En Tegucigalpa y San Pedro Sula, muchas mujeres defensoras se han alejado de sus familias para proteger a sus hijos e hijas y evitar allanamientos en sus casas⁶⁸.

65. DELGADO, Deborah y otras. *Ser madres después del desastre: Impacto diferenciado por género de los derrames de petróleo en el Marañón*. Lima: 2017. Inédito. p. 14.

66. INICIATIVA MESOAMERICANA DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS. *Violencia contra defensoras de derechos en Mesoamérica. Diagnóstico 2012*. 2013. p. 117.

67. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*. Londres: 2016. p. 30.

68. INICIATIVA MESOAMERICANA DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS. *Violencia contra defensoras de derechos en Mesoamérica. Diagnóstico 2012*. 2013. p. 120.

Foto: ■
Tanenhaus



Una segunda tendencia son las agresiones contra mujeres embarazadas. En muchos casos, las mujeres pierden sus bebés como resultado, lo cual también causa afectaciones emocionales graves. En el caso de Honduras, varias mujeres señalaron que los ataques a mujeres embarazadas estuvieron dirigidos exclusivamente a ellas y, como consecuencia, necesitaban cuidados médicos adicionales durante su embarazo⁶⁹.

Tal fue la experiencia de Ana Mirian Romero y María Felicita López, dos mujeres defensoras de Honduras, integrantes del Movimiento Indígena Lenca Independiente de la Paz (MILPAH) y del Consejo Indígena de San Isidro Labrador, quienes se oponen a un proyecto hidroeléctrico en el municipio de Santa Elena en La Paz. Según la información disponible, en 2015, militares, policías y civiles armados entraron a la casa de Ana Mirian, buscando a su esposo, quien era el presidente del Consejo Indígena de San Isidro Labrador. Los agentes golpearon a Ana Mirian, quien tenía 24 semanas de embarazo, y a sus hijos. El mismo día, María Felicita López, quien también estaba embarazada, fue atacada. Como resultado de estas agresiones, ambas tuvieron que recibir atención médica⁷⁰. Después de estos hechos, Ana Mirian ha continuado recibiendo amenazas. Muchos miembros de MILPAH han presentado denuncias ante la Fiscalía por haber sido golpeados por policías y militares⁷¹.

Otra forma de ejercer violencia se da a través del secuestro, asesinato o desaparición de mujeres defensoras. Fue el caso ocurrido en las

69. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*. Londres. 2016. p. 30.

70. *Idem*. p. 31.

71. *Idem*.

colinas de Nueva Esperanza, Honduras, donde una mina de óxido de hierro –denominada Buena Vista I– inició operaciones afectando a comunidades locales. Cuando los líderes comunitarios se opusieron al proyecto, comenzaron a recibir amenazas por teléfono y mensajes de texto. Una de las personas amenazadas fue Concepción Gutiérrez. Dado que ya había recibido varias amenazas, estaba bajo la protección de dos observadores internacionales de derechos humanos. En julio de 2013, doce hombres armados entraron a su casa y amenazaron con matarla por negarse a vender su tierra a la empresa. Los hombres secuestraron a los observadores y acosaron sexualmente a una de ellas⁷².

Asimismo, en el departamento de La Guajira, Colombia, se han reportado casos de desaparición de mujeres involucradas en la defensa del territorio, con la participación de grupos paramilitares. De acuerdo con la información disponible, en 2004 ocurrió una masacre, planeada por el Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia y el Frente Contrainsurgencia Wayuu, donde desaparecieron a tres mujeres. Esta masacre habría resultado en el desplazamiento forzado de más de 600 personas⁷³. Un estudio encontró una correlación entre el momento en que el Estado empezó a flexibilizar la participación del capital extranjero en la minería y el momento en el que comienza a haber más presencia de grupos paramilitares en La Guajira, sugiriendo que las dos cosas están relacionadas⁷⁴.

Un caso que recibió mucha atención internacional es el de la defensora indígena Berta Cáceres, quien fue asesinada el 2 de marzo de 2016. La señora Cáceres era la coordinadora general del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH), donde defendía los derechos humanos en contextos de proyectos de explotación de recursos naturales, entre ellos el proyecto hidroeléctrico Agua Zarca de la empresa Desarrollos Energéticos S. A. (DESA). Ella había recibido amenazas antes de su asesinato y contaba con medidas cautelares otorgadas por la CIDH. Durante 2014 y 2015 recibió varias amenazas por medio de llamadas y mensajes de texto. El 6 de noviembre de 2015, un grupo de hombres le disparó cuando se trasladaba en un vehículo del COPINH, pero ninguna bala le impactó⁷⁵. Posteriormente, el 16 de febrero de 2016, Berta Cáceres

72. GLOBAL WITNESS. *Honduras. El lugar más peligroso para defender el planeta*. Londres: 2017. p. 17.

73. ROMERO EPIAYÚ, Jazmin y BARÓN ROMERO, Dana. *Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de La Guajira, Colombia*. 2013. p. 29.

74. *Idem*. pp. 25-28.

75. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*. Londres: 2016. pp. 28-29.

y otros miembros del COPINH fueron perseguidos por hombres armados hasta un pueblo cuando volvían de visitar Río Blanco, donde el proyecto hidroeléctrico Agua Zarca está ubicado⁷⁶.

En la noche del 2 de marzo de 2016, hombres armados entraron a la fuerza a la casa de Berta Cáceres en La Esperanza, disparándole y dándole muerte⁷⁷. En la investigación de los hechos, la policía inicialmente no consideró que su muerte estuviera relacionada con su trabajo como defensora, a pesar de las varias amenazas que había recibido⁷⁸. En marzo de 2016, el Ministerio Público emitió un comunicado señalando la posibilidad de que su asesinato estuviera vinculado con su trabajo como defensora de derechos humanos. Hasta la fecha de publicación de este informe, se había condenado a cuatro acusados de ser los autores materiales del asesinato⁷⁹. Hasta enero de 2020, el exempresario y exfuncionario David Castillo era el único investigado como presunto autor intelectual del referido crimen⁸⁰.

Una práctica que identifican los estudios disponibles son los ataques a la propiedad de las mujeres, como una forma de amedrentamiento contra defensoras y sus familias. Varias fuentes dan cuenta de ataques a viviendas, cosechas y bienes materiales de las defensoras, lo cual, además de atemorizarlas, tiene un efecto económico negativo⁸¹. Por ejemplo, en Honduras se produjo la quema de enseres y viviendas en la comunidad de Santiago Apóstol, cuyos integrantes son parte de MILPAH. En otro caso en Honduras, en 2016, la casa de la defensora e integrante de MILPAH, Ana Mirian Romero, fue quemada después de que ella había recibido varias amenazas por oponerse a la hidroeléctrica Los Encinos⁸².

Los casos mencionados son solo ilustrativos de los mayores riesgos a su autonomía física que enfrentan las mujeres en contextos de extractivismo, más aún si desarrollan roles de liderazgo. Cabe notar que, si bien los números de muertes pueden ser menores con relación a los hombres defensores, estas cifras son relativas por la existencia

76. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*. Londres: 2016. p. 29.

77. GLOBAL WITNESS. *En terreno peligroso*. Londres: 2016. p. 2.

78. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*. Londres: 2016. p. 26.

79. Ver: <https://bit.ly/33kf83J>.

80. Ver: <https://bit.ly/2BQEafh>.

81. INICIATIVA MESOAMERICANA DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS. *Violencia contra defensoras de derechos en Mesoamérica. Diagnóstico 2012*. 2013. p. 117.

82. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*. Londres: 2016. p. 31.

de menor cantidad de mujeres en posiciones de liderazgo y, por ende, el mayor impacto que una muerte produce en el movimiento y en otras mujeres. Asimismo, si bien se han registrado menos cifras de muertes de mujeres en contextos de conflictos sociales, las mujeres han asumido la defensa de sus derechos como viudas, huérfanas o madres, siendo estigmatizadas y criminalizadas, tal como veremos en el siguiente apartado.

Violencia psicológica

Además de la violencia física, también se han registrado actos de violencia psicológica para intimidar y amedrentar a las mujeres defensoras. En este ámbito pueden incluirse actos de distinta naturaleza, tales como i) hostigamiento, ii) estigmatización y difamación de las mujeres, iii) criminalización y iv) tratos crueles en el caso de defensoras detenidas.

Algunas mujeres dedicadas a la defensa de la tierra y que acompañan a víctimas de desplazamiento en Colombia han reportado la presencia de extraños cerca de sus hogares, de haber sido seguidas por la calle y abordadas por desconocidos a través de preguntas relacionadas con sus actividades o su vida personal. También han reportado llamadas telefónicas en las que la persona que llama no habla o cuelga cuando contestan⁸³.

Se han reportado, asimismo, actos de intimidación contra mujeres defensoras, a través de menciones a roles tradicionales de género, aludiendo a que "deberían dedicarse al hogar", son "conflictivas", actúan basadas en sus impulsos y no como resultado de la defensa de sus derechos⁸⁴, y que son "incapaces de liderar" por ser mujeres⁸⁵.

Varios estudios identifican que la presencia de empresas extractivas puede crear tensiones tanto dentro de familias como dentro de la comunidad. Esto tiene impactos importantes en las mujeres defensoras, porque suelen estar a cargo del cuidado y la supervivencia familiar. Por ejemplo, en Guatemala, las parejas de algunas defensoras las han puesto en la disyuntiva de seguir con su activismo y promoción de derechos o continuar con la relación sentimental⁸⁶.

83. ABColombia y otros. *Las defensoras de los derechos humanos y su lucha por la justicia en Colombia*. 2011. p. 13.

84. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*. Londres: 2016. p. 47.

85. *Idem*. p. 31. MURCÍA, Diana Milena y CARVAJAL, Laura María. *Modalidades de criminalización y limitaciones a la efectiva participación de las mujeres defensoras de derechos ambientales, los territorios y la naturaleza en las Américas*. Bogotá: 2016. p. 28.

86. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*. Londres: 2016. p. 47.

En Perú, una dirigente yanesha manifestó que al ocupar un puesto de dirección en su comunidad, su pareja planteó la misma cuestión: "Tu familia o tu organización"⁸⁷. En ese sentido, los costos personales y familiares de las labores de defensa de derechos traen consigo, en muchas ocasiones, la ruptura familiar y afectación psicológica de las defensoras.

Pueden surgir tensiones entre las comunidades y las defensoras cuando hay diferencia de posiciones entre hombres y mujeres frente a la presencia de un determinado proyecto extractivo. Tal fue el caso de Consuelo Soto, defensora indígena del pueblo Tolupana de San Francisco Campo en el sector Locomapa, Yoro, en Honduras. Después de salir de su comunidad por razones de seguridad, decidió regresar y tenía que enfrentar intimidaciones y hostigamientos por parte de miembros de la comunidad que estaban a favor de la extracción minera y de la tala de bosques⁸⁸.

En otros contextos, tensiones dentro de la comunidad son creadas por campañas de difamación promovidas por empresas extractivas o por actores estatales en contra de mujeres defensoras. Por ejemplo, se reportó que en la comunidad Lote Ocho de El Estor, Izabal, en Guatemala, la Compañía Guatemalteca del Níquel (CGN) había dispersado rumores, señalando que las mujeres recibieron grandes sumas de dinero en calidad de indemnización por una denuncia que interpusieron en contra de CGN por violaciones sexuales. Debido a estos rumores, se formaron dos grupos en la comunidad: uno que apoya a las mujeres y otro que sostiene que deben retirar su demanda⁸⁹.

Otra forma de hostigamiento contra las defensoras en los países examinados es la criminalización, entendida por la CIDH como "l[el] inicio de investigaciones penales o querellas judiciales sin fundamento en contra de defensores de derechos humanos"⁹⁰. La criminalización es un fenómeno frecuente en la defensa del territorio que puede afectar de forma particular a las mujeres. Un estudio realizado por Murcia y Carvajal, en 2016, sobre las modalidades de

87. SILVA SANTISTEBAN, Rocio. *Mujeres y conflictos ecoterritoriales. Impactos, estrategias, resistencias*. Lima: 2017, p. 137.

88. MURCÍA, Diana Milena y CARVAJAL, Laura María. *Modalidades de criminalización y limitaciones a la efectiva participación de las mujeres defensoras de derechos ambientales, los territorios y la naturaleza en las Américas*. Bogotá: 2016, p. 54.

89. GUTIÉRREZ MENDEZ, Luz y GUERRA CARRERA, Amanda. *Mujeres indígenas: clamor por la justicia. Violencia sexual, conflicto armado y despojo violento de tierras*. Ciudad de Guatemala: 2014, pp. 92-95.

90. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66.31 de diciembre de 2011, párr. 76.

criminalización que enfrentan las mujeres defensoras, encontró que sufren detenciones arbitrarias e incluso cargos penales.

La criminalización suele enfocarse en las personas que tienen algún nivel de visibilidad o liderazgo en la comunidad u organización. Como resultado, puede desarticularse o debilitarse la organización de las comunidades⁹¹. Un diagnóstico realizado en El Salvador, Guatemala, Honduras y México sobre la violencia hacia las defensoras de derechos humanos encontró que la criminalización afecta especialmente a las mujeres, ya que "en la mayoría de los casos, las defensoras tienen acceso limitado a la asesoría legal y escasos recursos económicos para hacer frente a la situación, sufriendo además vejaciones como la discriminación étnica y/o de género por parte de los operadores del sistema de justicia"⁹².

Igualmente, se observan casos en los cuales las mujeres defensoras fueron detenidas arbitrariamente en circunstancias en las cuales habrían sido víctimas de violencia física y psicológica. Tal es el caso de las mujeres de la familia Chaupe, enfrentadas a la minera Yanacocha en la sierra norte del Perú, quienes fueron golpeadas por un contingente de la Policía Nacional del Perú durante un proceso irregular de desalojo de



■ Foto:
RafaTrivoro / Pixabay

91. MURCÍA, Diana Milena y CARVAJAL, Laura María. *Modalidades de criminalización y limitaciones a la efectiva participación de las mujeres defensoras de derechos ambientales, los territorios y la naturaleza en las Américas*. Bogotá: 2016. p. 39.

92. INICIATIVA MESOAMERICANA DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS. *Violencia contra defensoras de derechos en Mesoamérica. Diagnóstico 2012*. 2013. p. 118.

sus tierras. La menor de la familia fue golpeada brutalmente con la cachaca de un arma hasta quedar desmayada por varias horas. Máxima Chaupe denunció a la Minera Yanacocha por violencia física y psicológica debido a las constantes amenazas recibidas, la destrucción de sus cultivos y la desvalorización de su trabajo y forma de vida de acuerdo con su cosmovisión, lo cual provocó un profundo desgaste emocional en ella y su familia⁹³.

Algunos estudios refieren actos de acoso o violencia sexual contra mujeres por razones vinculadas a la oposición de comunidades a la presencia de proyectos de inversión en su territorio. Dicha forma de violencia es más habitual con el destacamento de agentes policiales o militares en las zonas de conflicto⁹⁴.

Violencia sexual

Un caso emblemático es el de las mujeres de la comunidad Lote Ocho o Chacpaylá, de El Estor, Izabal, en Guatemala, quienes forman parte del pueblo maya q'eqchi'. El 17 de enero de 2007 fueron desalojadas de manera violenta a petición de la CGN, operativo en el que participaron cientos de guardias de seguridad privada de esta empresa, así como agentes de la Policía Nacional Civil y del Ejército guatemalteco. La información disponible da cuenta de que, durante el desalojo, las mujeres fueron violadas sexualmente de forma masiva. Algunas mujeres fueron violadas hasta por diez hombres y muchas estaban embarazadas al momento de las agresiones. Los actos se produjeron ya sea en sus casas o bien en las cercanías del asentamiento cuando intentaban escapar. Algunas de las mujeres embarazadas perdieron a sus hijos/as a causa de la violación. Asimismo, muchas mujeres se vieron obligadas a tener hijos/as producto de las violaciones⁹⁵.

En el Perú, uno de los casos más llamativos sobre agresiones sexuales contra defensoras ambientales se realizó en el marco del conflicto contra la minera Majaz en Ayabaca, y Huancabamba, Piura. Dichas agresiones tuvieron como punto de partida una marcha que emprendieron los comuneros de la zona a fin de arribar a la mina y organizar un campamento en sus alrededores, como forma de

93. SILVA SANTISTEBAN, Rocio. *Mujeres y conflictos ecoterritoriales. Impactos, estrategias, resistencias*. Lima: 2017. p. 127.

94. GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (GT de la CNDDHH). *Informe sobre vulneraciones diferenciadas a los derechos humanos de las mujeres indígenas en contextos de actividades extractivas en el Perú*. Presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos en el marco de su 159 periodo de sesiones. Lima: 2016. p. 26.

95. MENDEZ, Luz y CARRERA, Amanda. *Mujeres indígenas: clamor por la justicia. violencia sexual, conflicto armado y despojo violento de tierras*. F&G Editores. Ciudad de Guatemala: 2014. pp. 77-80.

protesta. Es así que surge un enfrentamiento entre los manifestantes y las fuerzas del orden, hecho que desencadenó la detención de 28 personas que fueron torturadas y sometidas a tratos crueles e inhumanos.

Foto: ■
Giulia
Vuillermoz



Entre estas personas detenidas y sometidas a agresiones, se encontraban dos mujeres, quienes fueron sometidas a agresiones sexuales. Tal como se encuentra documentado en la nota periodística de Elizabeth Prado⁹⁶, estas mujeres fueron despojadas de su ropa y expuestas en prendas íntimas, recibiendo amenazas de violación sexual y muerte. Relatan que, cuando tuvieron que acudir a los servicios higiénicos, dos policías las trasladaron y les sacaron la ropa interior luego de recibir tocamientos indebidos para luego fotografiar y exponer sus prendas. Esta exposición de sus prendas íntimas, a través de fotografías, de acuerdo con la investigación realizada por Rocío Silva Santisteban, tiene la función de pedagogía de la crueldad: "Queda marcado que están exhibiendo lo más íntimo. Los guardias de seguridad de Forza y los policías emponchados tienen el poder de humillar y lo llevan a cabo"⁹⁷.

96. PRADO, Elizabeth. "Las marcas indelebles que dejó Majaz". La República, Unidad de Investigación. Disponible en <https://larepublica.pe/archivo/219161-las-marcas-indelebles-que-dejo-majaz/>, visitada el 9 de noviembre de 2017.

97. SILVA SANTISTEBAN, Rocío. *Mujeres y conflictos ecoterritoriales. Impactos, estrategias, resistencias*. Lima: 2017. p. 188.

Estas violaciones, además, pueden no estar dirigidas exclusivamente hacia las defensoras, sino también hacia sus familiares. La Iniciativa Mesoamericana de Defensoras encontró que en países como México, Guatemala, Honduras y El Salvador se registraron casos de familiares de defensoras violadas sexualmente como método de disuasión de su liderazgo. La consecuencia que han tenido estas acciones de represión es el sentimiento de culpa por parte de las defensoras, quienes se consideran responsables de las represalias contra sus familias y se alejan de sus ideales y luchas⁹⁸.

Se observa también que, en ocasiones, tras ser víctimas de violencia sexual, las mujeres pueden ser culpabilizadas por parte de sus propias comunidades, sus familias y/o parejas. Esto ha generado que sientan vergüenza y guarden silencio frente a lo sucedido. En el caso de las mujeres del Lote Ocho, pasó un tiempo antes de que pudieran dar a conocer los hechos ante sus esposos y el resto de la comunidad. Algunas de ellas testifican que, tras haber tomado la decisión de contarle a su pareja, fueron culpabilizadas por no haber impedido la violación⁹⁹.

B. Salud

La actividad extractiva puede tener repercusiones directas o indirectas en la salud de las mujeres. Entre las repercusiones directas, se ha identificado que el impacto más significativo se da sobre su salud reproductiva, habiéndose registrado el aumento de abortos, los nacimientos prematuros, la mortalidad infantil y materna durante el parto, malformaciones, e incluso la incapacidad para concebir como consecuencia de agresiones sexuales usadas como medidas represivas.

En escenarios de contaminación, pueden presentarse diversas afectaciones, como deterioro del sistema inmunológico, y otras afecciones comunes, como dolores de cabeza, náuseas, diarreas, dolores musculares y de huesos, o enfermedades cutáneas. Esto se ha registrado en el caso de la comunidad de Cuninico, donde las mujeres han estado expuestas al petróleo tras numerosos derrames en el río Marañón¹⁰⁰. Otro ejemplo de ello se encuentra en el caso

98. INICIATIVA MESOAMERICANA DE MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS. *Violencia contra defensoras de derechos en Mesoamérica. Diagnóstico 2012*. 2013. p. 117.

99. MENDEZ, Luz y CARRERA, Amanda. *Mujeres indígenas: clamor por la justicia. Violencia sexual, conflicto armado y despojo violento de tierras*. F&G Editores. Ciudad de Guatemala: 2014. p. 82.

100. DELGADO, Deborah y otras. *Ser madres después del desastre: Impacto diferenciado por género de los derrames de petróleo en el Marañón*. Lima: 2017. Inédito. p. 14.

de las mujeres del sur del departamento de la Guajira, Colombia. Dado el deterioro ambiental por la presencia de la mina a cielo abierto El Cerrejón, las fuentes hídricas de las que se abastecen se han contaminado, lo que ha generado la proliferación de infecciones urinarias, el flujo o infecciones vaginales¹⁰¹.

Con relación a las consecuencias indirectas, se ha determinado que las afectaciones a la salud de sus hijos/as o esposos que trabajan en la empresa realizando actividades peligrosas pueden generar que, además de su jornada habitual, las mujeres deban asumir el cuidado de familiares enfermos.

TABLA N° 4. Principales tendencias regionales de impacto diferenciado en autonomía física

DERECHOS	TENDENCIAS REGIONALES
<p><i>Derecho a una vida libre de violencia</i></p>	<p>Violencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Violencia física: intrafamiliar (infringido por el hombre bajo efectos del alcohol y robustecimiento de actitudes patriarcales, por agentes externos: delincuencia, narcotráfico, etcétera). • Violencia psicológica: hostigamiento, estigmatización, difamación y criminalización de las mujeres defensoras de la tierra y territorio. <p>Sexual reproductiva</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento del embarazo adolescente, aumento de abortos, nacimientos prematuros, mortalidad infantil y materna durante el parto, malformaciones, e incluso incapacidad para concebir.
<p><i>Salud y vida plena</i></p>	<p>Afectaciones a la salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contaminación de fuentes hídricas, lo cual ha generado afectaciones a la salud de las mujeres.

Elaboración propia.

101. ROMERO EPIAYÚ, Jazmin y Dana BARÓN ROMERO. *Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de La Guajira, Colombia*. Estrategia Colaborativa en Colombia por la Garantía de los Derechos a la Tierra y al Territorio. La Guajira: 2013. p. 22.

2.2. Autonomía económica

La autonomía económica se refiere a la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía. En materia de autonomía económica, nos referimos a i) la división sexual del trabajo, ii) la capacidad para generar ingresos propios y iii) el uso del tiempo.

A. División sexual del trabajo



Varios estudios coinciden en señalar que, con la implementación de actividades extractivas, se genera una reproducción de la división del trabajo basada en el género. Entre las actividades que suelen ocupar las mujeres se encuentran la costura, el comercio, trabajos administrativos o de intendencia (secretarías, enfermeras, labores de limpieza), en tanto que los hombres se desempeñan como trabajadores en la minería o la agricultura¹⁰². Los obstáculos derivados de la división sexual del trabajo y los roles de género dificultan su inserción laboral y reproducen la segregación ocupacional y las asimetrías salariales¹⁰³. En cuanto a empleos indirectos, pueden generarse

■ **Foto:**
Mayra Dongo / DAR

102. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda y Maritza RODRÍGUEZ FLORES. *Miradas en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería*. México D. F.: 2015. pp. 60-61.

103. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda. *El extractivismo desde el enfoque de género: una contribución en las estrategias para la defensa del territorio*. Chiapas: 2017. p. 52.

empleos para las mujeres en el trabajo doméstico, con familias de funcionarios de la mina con ingresos altos y medios¹⁰⁴.

En otros contextos, como en el caso de la mina Tintaya en Perú, ubicado en la región de Cusco, provincia de Espinar, se han presentado tensiones entre mujeres y varones por el acceso a las oportunidades de trabajo de la empresa. Ello en tanto “[l]as mujeres ya no desean trabajar en actividades relacionadas con su rol reproductivo como la limpieza o lavandería”. Los hombres, por su parte, rechazan su incorporación a trabajos tradicionalmente ocupados por ellos, dado que la incorporación de las mujeres puede suponerles una reducción en los puestos de trabajo¹⁰⁵.

Las actividades económicas tradicionales también pueden verse afectadas, como advierte un estudio relativo a la crisis ambiental por el derrame de petróleo y el impacto en la comunidad de Cuninico, ubicada en la cuenca del Marañón, Perú. El informe da cuenta de que “Isli bien las tareas del hogar parecen haberse asignado siempre en función del género, la crisis ambiental producida por el derrame ha llevado a una acentuación de la división sexual del trabajo en el hogar”. Ello se afirma en tanto, de un lado, el hombre, que se ocupa principalmente de la pesca con el apoyo de su mujer e hijos, debe ir a lugares más alejados, libres de contaminación. De otro lado, las esposas ya no pueden acompañarlos con frecuencia porque no pueden alejarse de casa por tanto tiempo¹⁰⁶.

B. **Capacidad para generar ingresos o recursos propios**

En cuanto a la capacidad para generar ingresos y recursos propios, un indicador relevante es el número de empleos directos generados. Algunos estudios reportan que se genera por parte de la empresa un menor número de empleos directos para las mujeres¹⁰⁷. En algunos

104. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda y Maritza RODRÍGUEZ FLORES. *Miradas en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería*. México D. F.: 2015. p. 92.

105. CUADROS FALLA, Julia. *Una mirada desde el género y la interculturalidad. Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino: Los casos Las Bambas y Tintaya*. CooperAcción. Lima: 2010. p. 52.

106. DELGADO, Deborah y otras. *Ser madre después del desastre: Impacto diferenciado por género de los derrames de petróleo en el Marañón*. Lima: 2017. Inédito. p. 9.

107. Por ejemplo, en la comunidad de Capulálpam de Méndez, en el Estado de Oaxaca, México, se reportó que: “[c]uando se instaló la minería en Capulálpam se trataba de una actividad económica totalmente masculinizada (...). Los empleos directos en la mina estaban reservados para los hombres”. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda y Maritza RODRÍGUEZ FLORES. *Miradas en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería* [informe]. México D. F.: 2015. p. 92.

contextos la empresa asigna un número de puestos de trabajo por un periodo determinado a las comunidades. Las comunidades deciden qué rol desempeñará cada familia y, a su vez, cada familia toma la decisión con relación a la labor que desempeñarán sus integrantes, donde normalmente prima la opinión de los hombres¹⁰⁸.

Las condiciones o régimen laboral también pueden tener un impacto diferente en las mujeres. Por ejemplo, Salazar advierte que las jornadas dobles son más complicadas para las mujeres, entre otros factores, porque suelen utilizar sus momentos de descanso en labores domésticas y del cuidado, y tienen restricciones en permisos y descansos para cuestiones relacionadas al ámbito familiar¹⁰⁹. Otro aspecto que surge son las condiciones precarias e insalubres en que pueden laborar en ocasiones, sobre todo cuando desempeñan labores de limpieza¹¹⁰.

En cuanto a las asimetrías salariales se observa que, si bien los salarios no presentan diferencias por sexo para puestos iguales, los puestos a los que acceden las mujeres, por ser menos calificados, suelen tener salarios más bajos.

Impactos en las actividades económicas tradicionales

Los estudios relativos al extractivismo, en general, coinciden en señalar que los proyectos extractivos tienen importantes impactos en las actividades económicas tradicionales de las comunidades, afectando la capacidad para generar recursos propios de las mujeres y con ello su autonomía económica. Esto se relaciona a diversos factores, como la adquisición de las mejores tierras de cultivo, la escasez de agua, la absorción de la mano de obra, entre otros. Suele producirse el reemplazo o modificación de actividades económicas primarias, como la agricultura y la ganadería.

108. Por ejemplo, en el caso de Las Bambas y Tintaya, en Perú, "[e]n Asamblea Comunal se acuerda el rol de las familias que brindarán sus servicios a la empresa. Y es al interior de la familia donde se toma la decisión considerando aspectos muy prácticos. Si el esposo tiene otro trabajo, la mujer cumple el rol con la empresa, si no es así, es el varón quien lo realiza. Lo que prima al final es la decisión del esposo". CUADROS FALLA, Julia. *Una mirada desde el género y la interculturalidad. Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino: Los casos Las Bambas y Tintaya*. CooperAcción. Lima: 2010. p. 51.

109. Como explica Salazar, "[n]o existen medidas para la corresponsabilidad entre las responsabilidades familiares y laborales y, por el contrario, las mujeres trabajadoras deben cumplir con la rotación semanal de turnos, tienen un día de descanso y no hay permisos de ningún tipo para cubrir tareas relacionadas con el cuidado de sus hijos e hijas. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda. *El extractivismo desde el enfoque de género: una contribución en las estrategias para la defensa del territorio*. Chiapas: 2017. p. 53.

110. Con relación a las comunidades de Nonoalco y Malila en Molango, Hidalgo, México, se señala que: "[l]as empleadas de limpieza, todas ellas mujeres, laboran en condiciones de precariedad e insalubridad. Realizan el aseo tanto en las oficinas como en la planta, este espacio demanda un esfuerzo físico muy alto y representa un riesgo para la salud, pues están en contacto permanente con el polvo, no cuentan con seguridad social, no tienen derecho a los servicios médicos de la planta y devengan los salarios más bajos". SALAZAR RAMÍREZ, Hilda y Maritza RODRÍGUEZ FLORES. *Miradas en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería* [informe]. México D. F.: 2015. p. 65.



FOTO: ■

Johana Mendoza / DAR

Ha sido poco estudiado el impacto que ello tiene concretamente en las mujeres. Las escasas referencias a estos impactos específicos indican, por ejemplo, que quienes asumen las tareas de agricultura son quienes no han tenido oportunidad de empleo en la empresa minera, que podrían ser mujeres en su mayoría. Se advierte, además que, aunque la agricultura disminuye, en las familias que todavía siembran, ellas siguen siendo las responsables de las actividades domésticas que constituyen el trabajo no remunerado de los hogares¹¹¹.

Otros estudios hacen referencia a que las condiciones adversas pueden impactar más a las mujeres. Por ejemplo, en el caso de la comunidad de Cuninico, afectada por un derrame de petróleo, la crisis ambiental producida ha acentuado la división sexual del trabajo en el hogar, porque el hombre debe ir a lugares más alejados en los que pueda encontrar peces libres de contaminación, mientras que las esposas que los acompañaban con mucha frecuencia deben permanecer en casa asumiendo el cuidado de la familia, dado que no pueden alejarse de casa por tanto tiempo¹¹².

En La Guajira, Colombia, se advirtió que el reasentamiento que puede tener lugar con la implementación de proyectos extractivos ha dejado

111. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda y Maritza RODRÍGUEZ FLORES. *Miradas en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería*. México D. F.: 2015. p. 26.

112. DELGADO, Deborah y otras. *Ser madre después del desastre: impacto diferenciado por género de los derrames de petróleo en el Marañón*. Lima: 2017. Inédito. p. 9.

a varias mujeres en situación de mayor precariedad económica, en tanto pierden zonas de cultivo y pastoreo¹¹³.

En el caso de Máxima Acuña en Cajamarca, Perú, se hace referencia a que la pérdida de su capacidad para proveer económicamente a la familia por la "privación, desaparición [e] indisponibilidad" de la tierra genera una pérdida drástica de autonomía económica que trastoca "el rol gerencial de Máxima como jefe de familia"¹¹⁴. Se advierte también

que "[l]a falta de ingresos propios aumenta su vulnerabilidad frente a la violencia, afectaciones a su salud debido a que, frente a la escasez de recursos, las mujeres se ven obligadas a veces a reducir su consumo de alimentos o su acceso a los servicios esenciales para poder mantener a sus familias"¹¹⁵. Otro ejemplo se encuentra en la construcción de la represa de Hidrosogamoso en Colombia, donde las mujeres de las localidades perdieron una cantidad significativa de ingresos que anteriormente obtenían a partir de la venta de pescado, debido a la mortandad de peces y la limitación en el acceso al río¹¹⁶.

El mismo impacto se evidencia en casos de proyectos de inversión en navegabilidad que involucran al



■ Foto:
Chiguachi / Flickr

113. ROMERO EPIAYÚ, Jazmin y Dana BARÓN ROMERO. *Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de La Guajira, Colombia*. Estrategia Colaborativa en Colombia por la Garantía de los Derechos a la Tierra y al Territorio. La Guajira: 2013, p. 28.
114. GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (GT de la CNDH). *Informe sobre vulneraciones diferenciadas a los derechos humanos de las mujeres indígenas en contextos de actividades extractivas en el Perú, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos en el marco de su 159 periodo de sesiones*. Lima: 2016.
115. GRUPO DE TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (GT de la CNDH). *Informe sobre vulneraciones diferenciadas a los derechos humanos de las mujeres indígenas en contextos de actividades extractivas en el Perú, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos en el marco de su 159 periodo de sesiones*. Lima: 2016.
116. CARVAJAL, Laura María. *Extractivismo en América Latina. Impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio*. Fondo de Acción Urgente de América Latina. Bogotá: 2016, p. 32.

Estado y empresas privadas concesionarias. Tal es el caso del proyecto Hidrovía Amazónica impulsado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que tiene como finalidad mejorar las condiciones de navegabilidad de la Amazonía peruana. Los representantes de pueblos indígenas de la cuenca del río Marañón han manifestado su desconfianza respecto al proyecto, y en especial, Magdalena Chino, dirigente de la Coordinadora de Pueblos Indígenas de San Lorenzo, ha señalado que el dragado e ingreso de grandes embarcaciones al río afectan de manera diferenciada a las mujeres, pues "quienes bajan a lavar todos los días, quien baja a recoger el agua todos los días, somos nosotras, las mujeres". Respecto a la capacidad para generar ingresos, dicha situación impacta directamente en la labor económica de las mujeres de elaboración y venta de artesanías, pues es en el río de donde extraen los materiales para realizarlas¹¹⁷.

Propiedad de la tierra

Asimismo, las limitaciones para el acceso a la propiedad y/o uso de la tierra y territorio se identifican como un factor que impide la autonomía económica de las mujeres; limitaciones que en ocasiones se ven agravadas con el extractivismo. El problema del menor acceso a la propiedad de las mujeres en Latinoamérica ha sido abordado por diversos estudios¹¹⁸. Incluso en casos en que la titularidad es colectiva, como en el pueblo Wayuu, en la Guajira, Colombia, "la asignación, uso, toma de decisiones es socialmente asignada principalmente a los hombres"¹¹⁹.

Esto marca notoriamente la pérdida de autonomía económica que puede generar la actividad extractiva, pues no suelen participar en la toma de decisiones (como la venta de las tierras)¹²⁰, o en supuestos de expropiación, no se aplica un enfoque de género que evite una distribución patriarcal de las indemnizaciones¹²¹.

117. DONGO, Mayra. *La Hidrovía Amazónica: ¿El destino del río?* Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. 2018. Disponible en: <https://www.dar.org.pe/noticias/la-hidrovía-amazonica-el-destino-del-río/>.
118. CUADROS FALLA, Julia. *Una mirada desde el género y la interculturalidad. Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino: Los casos Las Bambas y Tintaya*. CooperAcción. Lima: 2010, p. 59. ROMERO EPIAYÚ, Jazmin y Dana BARÓN ROMERO. *Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de La Guajira, Colombia*. Estrategia Colaborativa en Colombia por la Garantía de los Derechos a la Tierra y al Territorio. La Guajira: 2013, p. 28. RECMURIC. *Tierra para nosotras. Propuestas políticas de las mujeres rurales centroamericanas para el acceso a la tierra*. OXFAM/Unión Europea. 2015, p. 51.
119. ROMERO EPIAYÚ, Jazmin y Dana BARÓN ROMERO. *Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de La Guajira, Colombia*. Estrategia Colaborativa en Colombia por la Garantía de los Derechos a la Tierra y al Territorio. La Guajira: 2013, p. 28.
120. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda y Maritza RODRÍGUEZ FLORES. *Miradas en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería*. México D. F.: 2015, p. 58.
121. CARVAJAL, Laura María. *Extractivismo en América Latina. Impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio*. Fondo de Acción Urgente de América Latina. Bogotá: 2016, pp. 38-39.

C. **Uso del tiempo**

Se reporta un impacto de sobrecarga de trabajo para las mujeres. Por ejemplo, en los casos de Las Bambas y Tintaya, en Perú, se identificó que "¡Cuando los varones trabajan para la empresa, la mujer asume las tareas del esposo en la chacra, el cuidado de los cultivos, etc.", y al mismo tiempo mantiene las tareas reproductivas y productivas. No obstante, no suele ocurrir la situación inversa, pues cuando la mujer trabaja para la empresa, el hombre no asume las tareas domésticas. Ello supone el aumento de las horas de trabajo para las mujeres, que deben utilizar sus horas de descanso para realizarlas¹²².

En un estudio realizado sobre el caso Charagua Norte, en Bolivia, se destaca el hecho de que las mujeres se ocupan del cuidado de la familia y, en ocasiones, de la cosecha; con lo cual trabajan más tiempo que los hombres y lo hacen en labores no remuneradas¹²³. Esto se replica también en las niñas, quienes suelen hacerse cargo de tareas de cuidado adicionales, lo que hace que en ocasiones no asistan a la escuela¹²⁴.

En contextos donde se desarrollan procesos de defensa, esta carga puede verse aumentada. Por ejemplo, se encuentra el estudio realizado en la comunidad de Carrizalillo, Estado de Guerrero, México, en el que se reportó que, durante un plantón, las mujeres se encargaron de mantener sus hogares funcionando y, al mismo tiempo, se hicieron cargo de la alimentación, limpieza y otras tareas para sus esposos, padres, hijas e hijos en el plantón, que se mantuvo sobre la base de la organización familiar¹²⁵.

122. CUADROS FALLA, Julia. *Una mirada desde el género y la interculturalidad. Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino: Los casos Las Bambas y Tintaya*. CooperAcción. Lima: 2010. p. 52. En este mismo sentido, Salazar y Rodríguez advierten que: "La participación de las mujeres en el mercado laboral trae consigo la extensión de la jornada de trabajo. La mayoría de trabajadoras mantiene su rol de responsables de los hogares con tareas de procuración de alimentos, quehaceres domésticos, cuidado de niños, niñas, personas enfermas, y ancianas, que se delegan a otras mujeres ya sea por vía de la contratación de empleadas domésticas o mediante el trabajo no remunerado de parientes (madres, hermanas, hijas mayores)" (Salazar & Rodríguez, p. 35-36).
123. CASTILLO, Gerardo y Laura SORIA. *Diagnóstico de justicia de género en los procesos de consulta de proyectos extractivos en Bolivia, Ecuador y el Perú*. Societas Consultora de Análisis Social / OXFAM. Lima: 2011. p. 44.
124. Por ejemplo, se advierte que en las épocas de siembra y cosecha las niñas y niños no asisten a la escuela para ayudar a sus padres. Cuando estos trabajan para la empresa minera, los niños y niñas tampoco asisten a la escuela, o si asiste uno de los dos, es el niño el favorecido. CUADROS FALLA, Julia. *Una mirada desde el género y la interculturalidad. Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino: Los casos Las Bambas y Tintaya*. CooperAcción. Lima: 2010. p. 52. Otra mención se encuentra en el caso de Aidé García Ruiz, de la comunidad de Segunda y Cajas, y de la Central Provincial de Rondas Campesinas de Huancabamba, Perú. Tuvo que dejar el cuidado de sus hijos a su hija mayor adolescente, quien debido a este trabajo de cuidado no pudo iniciar sus estudios superiores (GT de la CNDH: sin número).
125. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda y Maritza RODRÍGUEZ FLORES. *Miradas en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería*. México D.F.: 2015. p. 40.

Otro ejemplo que puede mencionarse es el de Aidé García Ruiz, lideresa de la comunidad de Segunda y Cajas, y de la Central Provincial de Rondas Campesinas de Huancabamba, Perú. Según se reportó, su esposo ha sido objeto de criminalización por razones vinculadas al proceso de defensa –habría sido denunciado en más de 25 investigaciones y/o procesos penales. Dado que él tuvo que atender esta situación, Aidé tuvo que realizar mayores actividades para lograr el sustento familiar, además de las tareas de cuidado a las que se dedicaba tradicionalmente¹²⁶.

De otro lado, hay varios estudios que identifican que el extractivismo genera mayor trabajo no remunerado para las mujeres como consecuencia de los impactos en las familias y comunidades. En el ámbito familiar, puede acrecentarse la carga de trabajo de las mujeres cuando se presentan familiares enfermos por razones vinculadas a la actividad extractiva –accidentes al interior de la mina o afectaciones a su salud por contaminación, por ejemplo¹²⁷. Se encuentran diversas referencias a que, dado que las mujeres han asumido tradicionalmente las labores de cuidado, la atención de personas enfermas suele recaer en ellas¹²⁸.

Además, como advierte Salazar, la contaminación es un factor que dificulta sus tareas. A modo de ejemplo, las labores de limpieza, provisión de agua, lavado de ropa y elaboración de alimentos se acrecientan por la emisión de polvos y cenizas dentro y fuera de las viviendas¹²⁹. Otro ejemplo se encuentra en el estudio hecho sobre la comunidad de Cuninico, en la cuenca del Marañón, Perú, que identificó

126. GT de la CNDH. *Informe sobre vulneraciones diferenciadas a los derechos humanos de las mujeres indígenas en contextos de actividades extractivas en el Perú*, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos en el marco de su 159 período de sesiones. Lima: 2016.

127. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda y Maritza RODRÍGUEZ FLORES. *Miradas en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería* [informe]. México D. F.: 2015. p. 93.

128. “En caso de que las/os integrantes del hogar presenten enfermedades por estar en contacto o consumir agua de mala calidad son las mujeres las encargadas de llevarles a la consulta médica, así como de su cuidado durante la convalecencia”. Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho Al Agua (COMDA). *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos al agua potable y saneamiento en México* (Informe DHAYs). COMDA. México: 2017, p. 72. “Son las madres, esposas e hijas mayores quienes acuden con otros integrantes de las familias a consulta médica (...) El rol de cuidadoras de la salud ha significado la modificación total de la vida personal y emocional de mujeres con hijas e hijos o familiares con afectaciones graves como malformaciones, padecimientos crónicos o de difícil diagnóstico” (Salazar & Rodríguez: 46). Debido al tradicional rol de cuidadoras, las mujeres eran las encargadas de llevar a las y los infantes al médico, lo que se convertía en una jornada abrumadora y estresante: por un lado, tenían que caminar más de media hora con su hija o hijo enfermo, sacar el vale y esperar un largo turno por la insuficiencia de personal (Salazar & Rodríguez: 94-95). “los graves efectos en la salud ocasionados por la minería extienden el tiempo del cuidado de personas enfermas en las familias y, en ocasiones, alteran completamente la vida de las mujeres”. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda. *El extractivismo desde el enfoque de género: una contribución en las estrategias para la defensa del territorio*. Chiapas: 2017, p. 53. Las mujeres deben cuidar de las personas que se enferman a causa de la contaminación ambiental, sin recibir retribución alguna y sin liberarse de las demás cargas de trabajo habituales. CARVAJAL, Laura María. *Extractivismo en América Latina. Impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio*. Fondo de Acción Urgente de América Latina. Bogotá: 2016, p. 32.

129. SALAZAR RAMÍREZ, Hilda. *El extractivismo desde el enfoque de género: una contribución en las estrategias para la defensa del territorio*. Chiapas: 2017, p. 53.

que las mujeres deben dedicar "más tiempo que el habitual a atender los problemas de salud de su familia". En particular, se advierte que "con la crisis ambiental surgen dos preocupaciones fundamentales y vitales en las mujeres de Cuninico: buscar alimento y agua para su familia y mantenerse alertas frente a las intoxicaciones de sus hijos por el consumo del agua contaminada"¹³⁰.

Se ha identificado también que las mayores dificultades para el acceso al agua –sea por la limitación del acceso o por la contaminación de las fuentes disponibles– impactan de manera diferenciada a las mujeres. La tarea de recolección de agua puede ser realizada tradicionalmente por mujeres y su ausencia complica especialmente tareas domésticas, como cocinar, asear a los niños o lavar la ropa¹³¹. Con la escasez de agua en cantidad y calidad necesarias, se genera una sobrecarga del trabajo realizado por mujeres, en tanto deben recorrer mayores distancias para recolectarla o comprarla en caso se haya privatizado¹³².

A ello se suma que, a pesar del trabajo no remunerado que realizan las mujeres en el hogar y las tareas reproductivas, estas pueden ser poco valoradas por los varones y por las propias mujeres, quienes consideran que "su rol es natural". Se suele presentar un escenario en el cual su aporte a la economía familiar no es reconocido, y se encuentra invisibilizado¹³³. Esta falta de reconocimiento puede verse profundizada. En efecto, la llegada de la actividad extractiva suele implicar una economía de enclave, donde la economía gira en torno a la minería.

Se desarticulan las economías locales y se reorientan las formas de reproducción social de la vida en función de la presencia de la empresa¹³⁴. Como advierte Carvajal, "el este proceso instala en las comunidades una economía productiva altamente masculinizada,

130. Los niños pequeños no comprenden las graves consecuencias que puede tener para su salud realizar una actividad tan natural como es el bañarse en el río. Asimismo, al momento en que los niños caen enfermos por el consumo del agua, las mujeres son las encargadas, principalmente, de llevar a sus hijos al centro de salud más cercano, en la comunidad de Maypuco. (...) A esto se le suma que estas no reciben el apoyo de sus esposos salvo, en pocas oportunidades, en el que ellos se encuentran en casa o las mujeres se encuentran enfermas. DELGADO, Deborah y otras. *Ser madre después del desastre: Impacto diferenciado por género de los derrames de petróleo en el Marañón*. Lima: 2017. Inédito. pp. 9-10.
131. DELGADO, Deborah y otras. *Ser madre después del desastre: Impacto diferenciado por género de los derrames de petróleo en el Marañón*. Lima: 2017. Inédito. p. 9.
132. CARVAJAL, Laura María. *Extractivismo en América Latina. Impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio*. Fondo de Acción Urgente de América Latina. Bogotá: 2016. p. 32. GT de la CNDH. Informe sobre vulneraciones diferenciadas a los derechos humanos de las mujeres indígenas en contextos de actividades extractivas en el Perú, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos en el marco de su 159 periodo de sesiones. Lima: 2016.
133. CUADROS FALLA, Julia. *Una mirada desde el género y la interculturalidad. Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino: Los casos Las Bambas y Tintaya*. CooperAcción. Lima: 2010. p. 52.
134. GIL, Vladimir. *Aterrizaje minero. Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009. p. 243.

acentuando la división sexual del trabajo¹³⁵. Genera además una infravaloración del trabajo de cuidado realizado históricamente por las mujeres, quienes tienen menos opciones para incorporarse en los empleos directos generados por la empresa¹³⁶.

TABLA N° 5. Principales tendencias regionales de impacto diferenciado en autonomía económica

DERECHOS	TENDENCIAS REGIONALES
<i>División sexual del trabajo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Brecha o asimetría salarial. • Dificultades para la inserción laboral. • Segregación ocupacional.
<i>Capacidad para generar ingresos o recursos propios</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo en empresas. Los pocos empleos que ofrecen las empresas están mayormente vinculados a laborales de cocina, lavandería, limpieza, apoyo administrativo. • El impacto en las actividades económicas tradicionales afecta la independencia económica de las mujeres. • Limitaciones para el acceso a la propiedad y/o uso de la tierra y territorio.
<i>Titularidad de la tierra</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sobrecarga de trabajo para las mujeres en labores comúnmente no remuneradas. • La contaminación acrecienta las labores de cuidado y de limpieza. • Dedicación de más tiempo a la atención de la salud de familiares. • Recolección de agua para su familia y comunidad.

Elaboración propia.

135. CARVAJAL, Laura María. *Extractivismo en América Latina. Impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio*. Fondo de Acción Urgente de América Latina. Bogotá: 2016. p. 32.

136. *Idem*, p. 32. GT de la CNDH. *Informe sobre vulneraciones diferenciadas a los derechos humanos de las mujeres indígenas en contextos de actividades extractivas en el Perú, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos en el marco de su 159 periodo de sesiones*. Lima: 2016.

2.3. Autonomía en la toma de decisiones

En cuanto a la autonomía en la toma de decisiones, hay dos ámbitos de relevancia a los que nos referimos en esta sección: la participación en espacios de toma de decisiones y la representación.

A. Participación

La participación de las mujeres no suele ser considerada en los procesos de toma de decisiones al interior de sus comunidades, ni tampoco en procesos de consulta o negociación con terceros¹³⁷. Diversos factores han dificultado su participación efectiva en la toma de decisiones. Entre los que se lograron identificar, se encuentran:

- i. Los roles tradicionales de género como límites a la participación de la mujer: el rol de "cuidadora del hogar" asignado socialmente a las mujeres, y que es asumido por ellas, genera una desigual distribución del tiempo entre los integrantes de la familia, que a su vez desencadena que las mujeres tengan poco tiempo para involucrarse en ámbitos públicos. Cuando una mujer prioriza su papel en la comunidad por sobre su papel de "madre", pueden nacer conflictos al interior de su familia por el menor tiempo que dedica al cuidado del hogar. Por ejemplo, en la comunidad de Yauri, ubicada en la provincia de Espinar, Perú, las mujeres que conforman el grupo *Club de Madres* participan en la vida pública y hasta llevan a cabo negociaciones con la empresa propietario de la mina Tintaya que opera en esa comunidad. Estas mujeres tienen dificultades compartiendo sus labores de dirigentes con las tareas domésticas. Hasta algunas empezaron a tener conflictos en sus casas por "descuidar el cuidado del hogar"¹³⁸.

137. Por ejemplo, en la comunidad de Yauri, provincia de Espinar, Perú, las mujeres no participan en las asambleas comunales ni los espacios de toma de decisiones. Tienen que enfrentar presión proveniente de la propia comunidad, lo cual impide que ellas puedan participar en los espacios de diálogo. (CASTILLO, Gerardo y Laura SORIA. *Diagnóstico de justicia de género en los procesos de consulta de proyectos extractivos en Bolivia, Ecuador y el Perú*. Societas Consultora de Análisis Social / OXFAM. Lima: 2011, p. 58). En otro caso, en la comunidad Capulálpam de Méndez en Oaxaca, México, a pesar de que las mujeres iniciaron la defensa de un bosque en su comunidad que resultó en negociaciones, ellas no fueron invitadas. Hasta en algunos casos, el marido acudió a las actividades de gestión en lugar de la lideresa [SALAZAR RAMÍREZ, Hilda y Maritza RODRÍGUEZ FLORES. *Miradas en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería* (informe). México D. F.: 2015, p. 102].

138. CASTILLO, Gerardo y Laura SORIA. *Diagnóstico de justicia de género en los procesos de consulta de proyectos extractivos en Bolivia, Ecuador y el Perú*. Societas Consultora de Análisis Social / OXFAM. Lima: 2011, p. 58.

- ii. La relegación de la mujer a papeles secundarios en los asuntos públicos, lo que implica la falta de oportunidades para que puedan expresar sus opiniones o participar de la toma de decisiones.
- iii. La falta de acceso a la información como barrera para la participación de la mujer. Se ha identificado que las mujeres tienden a verse limitadas en mayor medida en el acceso a la información y a lograr una comunicación culturalmente adecuada dado que un número más alto de ellas no habla español respecto a los hombres en sus comunidades, solo su lengua originaria¹³⁹.
- iv. La categoría de "propietario" de la tierra como condición a la participación en la toma de decisiones. Las mujeres también suelen ser excluidas de espacios de toma de decisiones por el hecho de no ser propietarias de la tierra. En muchas comunidades, existe un sistema patriarcal de derechos sobre la tierra. Normalmente, solo los propietarios pueden participar en negociaciones o asambleas. Esta situación fue documentada en el caso de la comunidad de Yauri ubicada en la provincia de Espinar, Perú, donde los dueños de las parcelas de tierra son los que tienen voz y voto en las asambleas, es decir, los hombres. Ello genera que ni las empresas ni las comunidades consulten la opinión de las mujeres¹⁴⁰.

Foto: ■
Luis Echeverría
/ Flickr



139. CEPAL. *Extractivismo en América Latina. Impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio*. Fondo de Acción Urgente de América Latina. Bogotá: 2016. p. 37.

140. CASTILLO, Gerardo y Laura SORIA. *Diagnóstico de justicia de género en los procesos de consulta de proyectos extractivos en Bolivia, Ecuador y el Perú*. Societas Consultora de Análisis Social / OXFAM. Lima: 2011. p. 59.

Cabe mencionar que, si bien no suele existir una prohibición legal a que las mujeres sean propietarias en los casos examinados, las prácticas culturales restringen su acceso a las tierras. La situación de la comunidad de Yauri en Perú es ilustrativa, pues allí los hombres se oponen a que las mujeres sean propietarias de tierras. En el caso de la herencia, los hermanos impiden a las mujeres acceder a una parcela. Si fallece un "socio calificado" (un varón de la comunidad que legalmente tiene título de propiedad), el hijo varón tiene la prioridad y hasta los hermanos o cuñados pueden quedarse con la tierra. Hay muy pocos casos donde una mujer viuda se queda a cargo de una parcela¹⁴¹.

B. Representación

Con frecuencia, existe una serie de limitaciones para que mujeres ocupen cargos de representación. Normalmente, la exclusión viene dada por la propia comunidad. Por ejemplo, en el caso de La Guajira, Colombia, las autoridades del pueblo Wayuu y de comunidades afrocolombianas se encuentran organizadas en 11 resguardos, 12 asentamientos y 7 consejos comunitarios. En cada resguardo, la principal autoridad son los *laulayu*, quienes junto con los cabildos son los representantes legales de los resguardos, es decir, quienes representan a toda la comunidad en espacios de toma de decisiones o ante las entidades municipales, departamentales y nacionales. De acuerdo con la información disponible, solo dos mujeres ocupan alguno de estos cargos de decisión, a pesar de que por su tradición cultural, las mujeres indígenas wayuu, a través de sus sabedoras, lideran el buen vivir y el buen camino, lo que requeriría que se respete su mandato en los ámbitos de toma de decisiones¹⁴².

141. *Idem.* p. 59.

142. ROMERO EPIAYÚ, Jazmin y BARÓN ROMERO, Dana. *Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de La Guajira, Colombia*. 2013. pp. 11-12.

TABLA N° 6. Principales tendencias regionales de impacto diferenciado en autonomía en la toma de decisiones

DERECHOS	TENDENCIAS REGIONALES
<i>Participación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se suele masculinizar la interlocución con comunidades o pueblos indígenas, excluyendo a las mujeres del diálogo. • Con frecuencia la participación de las mujeres no es considerada en procesos de toma de decisiones al interior de sus comunidades, ni en procesos de consulta o negociación con terceros.
<i>Representación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Los cargos políticos son mayoritariamente dominados por hombres; no se garantiza que la problemática de género sea discutida. • Las mujeres no suelen ocupar cargos de representación.

Elaboración propia.



Foto: Alicia Roxana MucuChoc

3

**¿CÓMO ABORDAN LOS ESTADOS
LOS IMPACTOS DIFERENCIADOS
DE LAS ACTIVIDADES
EXTRACTIVAS EN LAS MUJERES?
ANÁLISIS DE NORMATIVA
Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN
PAÍSES SELECCIONADOS**



Las secciones anteriores evidencian cómo el extractivismo impacta de manera diferenciada a las mujeres en diversos ámbitos de su autonomía (física, económica y en la toma de decisiones). Las tendencias identificadas se agudizan en el caso de las defensoras de la tierra y el medio ambiente, que constituyen un grupo especialmente vulnerable en estos contextos.

En tanto recae en el Estado la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos de aquellas personas bajo su jurisdicción, es pertinente analizar –en los cuatro países objeto del presente estudio– de qué modo se considera este impacto diferenciado en las normas y políticas públicas más relevantes frente a la actividad extractiva. En ese sentido, la presente sección evalúa las deficiencias y omisiones en la normativa y políticas públicas de cada país, respecto a dicha problemática. Asimismo, se analiza si se ha incluido el enfoque de género en su marco jurídico e institucional en los dos ámbitos antes señalados:

- i. Medio ambiente:** a partir del análisis de las normas y políticas sobre otorgamiento de derechos o licenciamiento en materia de industrias extractivas, y en específico lo relacionado a estudios de impacto ambiental (EIA).
- ii. Participación y consulta:** desde los mecanismos de participación y procesos de consulta de pueblos o comunidades durante el licenciamiento para procesos de exploración y explotación de recursos naturales.

Con base en tal marco de referencia previamente establecido en el capítulo II, en la presente sección se realiza, en primer lugar, una breve contextualización de los países bajo estudio en lo que se refiere a las actividades extractivas y la situación de las defensoras. Posteriormente, se abordan las disposiciones constitucionales más relevantes y la recepción de estándares internacionales en los ordenamientos internos bajo análisis. Por último, se analiza el marco legal, políticas públicas y decisiones judiciales más relevantes sobre la materia.

3.1. Breve contextualización por país

A. Colombia



Durante las últimas dos décadas, Colombia ha impulsado un modelo económico extractivista, aprovechando el *boom* del valor de los bienes primarios. Esto llevó a que diferentes gobiernos focalicen la inversión estatal en el sector minero-energético por sobre otros, como el de la actividad agropecuaria¹⁴³. Esta especialización logró que Colombia se posicionara entre las principales naciones petroleras de Latinoamérica. Igualmente, se produjo el otorgamiento de numerosas titulaciones mineras, que crecieron exponencialmente de 211 en 1990 a 1547 en 2010¹⁴⁴.

Este modelo económico, aunado a la existencia de un conflicto armado interno en las últimas seis décadas, exacerbó los conflictos socioambientales, siendo especialmente afectadas las comunidades campesinas e indígenas¹⁴⁵. Como ejemplo de marcos legales que incrementaron tales conflictos, en 2001 se emitió el Código de Minas, diseñado para favorecer la inversión privada extranjera, al otorgar títulos de concesión sin mayores consideraciones en materia ambiental. Esto conllevó al incremento de la violencia y graves violaciones de derechos humanos¹⁴⁶.

En una visita a Colombia realizada en noviembre de 2018, el relator especial de la ONU sobre la situación de los defensores y defensoras de Derechos Humanos señaló que la situación de las defensoras en contextos rurales es más crítica que en zonas urbanas. Ello se da principalmente en aquellos territorios que han sido desocupados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y donde el

143. NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE (NRGI). *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los indicadores sociales - Colombia*. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2XhAtqw>.

144. Colombia llegó a estar en el cuarto lugar entre las principales naciones petroleras de Latinoamérica. Gas: séptimo puesto de producción en Latinoamérica. Carbón: quinta potencia mundial y primera en Latinoamérica. Oro: quinto lugar en la región.

145. Los sectores que presentan más conflictos sociales son minería (33%), combustibles fósiles (25%), extracción de biomasa (16%), gestión del agua (12%). Bases de Plan Nacional de Desarrollo. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf>.

146. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR / Programa por la Paz (CINEP). *Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia*. Colombia. 2012. Disponible en: https://www.alainet.org/imagenes/IE_CINEP_octubre_2012.pdf.

Estado no ha podido intervenir, generándose la intromisión del crimen organizado¹⁴⁷. De acuerdo al *Atlas de Justicia Ambiental*, en Colombia habría 37 casos de conflictos socioambientales que tienen a mujeres y sus organizaciones involucradas en el rechazo a megaproyectos. De estos, doce casos están vinculados a proyectos extractivos y uno a proyectos de infraestructura¹⁴⁸.

Colombia presenta un alto número de amenazas, ataques y asesinatos contra personas defensoras de derechos humanos, y muchos de estos actos quedan en la impunidad. La Defensoría del Pueblo de Colombia ha señalado que desde 2016 hasta agosto de 2018 se registraron 342 personas defensoras asesinadas. Con frecuencia, las y los campesinos, indígenas y mujeres que impulsaron el Acuerdo de Paz son expuestas a dicho contexto de violencia¹⁴⁹. De acuerdo a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en los primeros seis meses de gobierno de Iván Duque habrían sido asesinados 130 líderes, siendo 53 de estos indígenas. El año 2018 tiene el mayor número de homicidios cometidos (164), en comparación



Foto: ■
Luis Pérez

147. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018*. 2018. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf.

148. ENVIRONMENTAL ATLAS JUSTICE. Revisado en marzo de 2019: <https://ejatlas.org/>.

149. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018*. 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2XnHh61>.

150. ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA (ONIC). *Comunicado frente a las amenazas, los asesinatos y despojo, la palabra y movilización por la vida*. Emitido el 23 de febrero de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2PeXXZ4>.

Foto:
IPES Elkartea
Navarra Aula de
Internacional y de
DDHH / Flickr



con 2016 (133) y 2017 (126)¹⁵⁰. Solo en 2017, se reportó un total de 1307 vulneraciones de derechos humanos e infracciones en contra de los pueblos indígenas en territorio nacional de acuerdo a la ONIC¹⁵¹. En el caso de las mujeres asesinadas, los últimos años se habrían duplicado los casos de 6 a 12 (en 2016 y 2018, respectivamente). Pero, además, la Defensoría del Pueblo colombiana ha señalado que "de 143 defensoras acompañadas por la oficina de la Defensoría del Pueblo entre enero de 2016 y el 31 de octubre de 2017, 16,78% fueron víctimas de violencia sexual".

Aunque Colombia cuenta con un Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección, la información disponible indica que existen trabas burocráticas para acceder a este: el llenado y la evaluación de formularios generan un extenso tiempo de espera para las personas defensoras que acuden a este. Asimismo, el enfoque diferenciado en materia indígena no sería el adecuado¹⁵². Estos obstáculos llaman la atención en el caso de las defensoras, lo cual ha sido señalado también por el entonces relator especial de la ONU, Michel Forst, quien se pronunció sobre el hecho de que "las mujeres defensoras de los derechos humanos, cuyo trabajo en muchos casos es subvaluado, pueden enfrentar obstáculos adicionales para cumplir con este requisito en particular"¹⁵³.

151. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CDHPI). *Balance General de Vulneraciones a los DDHH e Infracciones al DIH contra los Pueblos Indígenas. Colombia 2017-2018*. 2018. Revisado en <https://bit.ly/2Dg4wYX>.

152. Declaración de Robinson López, dirigente de la OPIAC. Jornada de Trabajo en DAR, 11 y 12 de febrero, 2019.

153. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018*. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf.



Foto:
USAID
Guatemala / Flickr

B. Guatemala



En Guatemala, al igual que en otros países de Latinoamérica, se observa un crecimiento en la exploración de minerales a gran escala y cielo abierto, especialmente a partir de 2000. Estas operaciones complementan la expansión de los monocultivos y la construcción de megaproyectos de infraestructura, lo cual ha generado la destrucción de la biodiversidad, la ocupación de territorios indígenas y el desplazamiento de poblaciones¹⁵⁴.

Aunadas a esta situación, las leyes que regulan la minería no contienen salvaguardas socioambientales adecuadas, y las regalías establecidas son mínimas. Ante este contexto, los pueblos y comunidades indígenas han rechazado la industria extractiva en sus territorios y han solicitado su participación a través de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. El Estado de Guatemala no ha actuado de manera adecuada frente a tales demandas, sino que ha promovido la criminalización de líderes y lideresas, generando violencia e incluso el encarcelamiento y muerte de dirigentes sociales¹⁵⁵.

Dicha problemática encuentra matices cuando las defensoras de la tierra y el medio ambiente son mujeres. Diversas organizaciones internacionales y nacionales se han pronunciado sobre la gravedad

154. Centro de Estudios de Guatemala (CEG) y OXFAM. *La minería metálica en Centroamérica: Una valoración sobre impactos, transparencia y fiscalidad*. Guatemala, febrero de 2017. p. 13.

155. Centro de Estudios de Guatemala (CEG) y OXFAM. *La minería metálica en Centroamérica: Una valoración sobre impactos, transparencia y fiscalidad*. Guatemala, febrero de 2017. p. 9.

del problema de la violencia contra las mujeres en Guatemala y el contexto general de impunidad ante estos hechos¹⁵⁶.

Las personas defensoras de derechos humanos se encuentran en una situación de permanente amenaza y hostigamiento en Guatemala, y sufren en muchos casos altos niveles de violencia que pueden llegar al asesinato. Por ejemplo, entre 2000 y agosto de 2014, la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEHUA) registró 174 asesinatos de defensores. Desde el año 2001, el Estado cuenta con una fiscalía especializada en la investigación de delitos "contra activistas de derechos humanos, sindicalistas, periodistas, líderes sociales, comunicadores sociales, niños, niñas y jóvenes"¹⁵⁷. Sin embargo, según la información al alcance, dicha entidad no ha sido fortalecida ni dotada de recursos suficientes para cumplir con su labor¹⁵⁸.

C. Honduras



Honduras ha sido caracterizado por distintos organismos internacionales y organizaciones de derechos humanos como un país con un alto nivel de conflictividad social y uno de los más peligrosos del mundo para la defensa de los derechos humanos. Dicha situación se agravó tras el golpe de Estado de 2009 perpetrado por frentes políticos vinculados a oligarquías nacionales, cuya política de desarrollo ha estado alineada con los intereses de corporaciones transnacionales con un interés particular en inversiones en el ámbito extractivista.

La sociedad civil ha reportado de forma continua la priorización de la concesión de actividades extractivas por sobre la protección de los recursos naturales y los derechos territoriales de las comunidades indígenas y rurales¹⁵⁹. Varios desencadenantes de conflictos se encuentran intrínsecamente asociados a los contratos del Estado con

156. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión. Informe Temático OEA/Ser. L/V/II. Doc. 43/15 del 31 diciembre 2015.* p. 108.

157. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión. Informe Temático OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15 del 31 diciembre 2015.* p. 91.

158. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Situación de los derechos humanos en Guatemala. Informe País. OEA/Ser.L/V/II. Doc.208/17 del 31 de diciembre de 2017.* p. 101.

159. IM-Defensoras. *Violencia contra defensoras de derechos humanos en Mesoamérica. Diagnóstico 2012.* Mesoamérica: 2012. pp. 76-77.

empresas transnacionales y las facilidades que se les brindan en los procesos de concesión¹⁶⁰.

El papel de las mujeres defensoras de la tierra y el medio ambiente en este contexto ha cobrado especial relevancia, pero también las ha convertido en víctimas de agresiones toleradas por un sistema marcado por la impunidad y la corrupción. Tan solo entre 2016 y 2017, se reportó que 110 defensoras de la tierra y el medio ambiente fueron agredidas por el ejercicio de su labor¹⁶¹. Entre las formas más comunes de agresión se citan el uso excesivo de la fuerza, las amenazas, advertencias o ultimátum, las campañas de desprestigio, la intimidación, la criminalización y la judicialización, entre otras¹⁶².

D. Perú



Con posterioridad a la recuperación de la democracia a finales del año 2000, Perú no fue ajeno al superciclo de los *commodities* en el sector minero e hidrocarburífero. De acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)¹⁶³, en el sector minería e hidrocarburos, las exportaciones de productos mineros, petróleo y derivados ascendieron en 2017 a US\$ 30 516.4 millones, representando el 67.9% del total de exportaciones del país. Asimismo, durante los últimos 10 años, dichas exportaciones han oscilado entre 60% y 70% del total de exportaciones, debido a los precios internacionales.

Según el informe anual de Global Witness (2018), Perú se encuentra entre los países más peligrosos de Sudamérica para las personas

160. Algunos de los factores referidos son: "i) las violaciones del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afrodescendientes; ii) la división comunitaria, e incluso familiar, resultante de la promoción de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales; iii) la ausencia de información imparcial y fidedigna sobre el proyecto entre las comunidades y la falta de difusión de la información en poder de las autoridades y las empresas; iv) la asignación de tareas de seguridad pública a militares, así como la militarización y el reforzamiento de la misma en los territorios donde se realizan o realizarán los proyectos; v) la percepción de las comunidades en relación a una posible parcialización de las autoridades dirigida a favorecer los proyectos sobre el bienestar común; y vi) el temor por los efectos nocivos de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, al igual que la falta de información y consulta sobre los riesgos y medidas para prevenirlos". AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medioambiente en Honduras y Guatemala*. Londres: 2016. p. 16.

161. RED NACIONAL DE DEFENSORAS DE HONDURAS. *Defender para vivir. Informe sobre la situación de defensoras 2016-2017*. Tegucigalpa: 2018, p. 14.

162. RED NACIONAL DE DEFENSORAS DE HONDURAS. *Defender para vivir. Informe sobre la situación de defensoras 2016-2017*. Tegucigalpa: 2018, pp. 17-19.

163. INSTITUCIONAL NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA (INEI). *Principales indicadores del sector minería e hidrocarburos, 2013-2017*. Disponible en: <https://bit.ly/2PhTgh3>.

defensoras de los derechos humanos¹⁶⁴. Aunque el Estado peruano no tiene estadísticas o datos oficiales desagregados por género u origen étnico¹⁶⁵, desde la sociedad civil, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos hace el esfuerzo de sistematizar estos casos año tras año, mediante informes alternativos¹⁶⁶.

Esfuerzos de la sociedad civil señalan que entre 2003 y 2017 se registraron diez mujeres muertas en conflictos sociales. Además, en el contexto de proyectos extractivos, en 2017 se habían contabilizado 102 mujeres criminalizadas por participar en protestas sociales por la defensa de sus tierras y territorios¹⁶⁷. De otro lado, las formas de violencia a las que son sometidas las defensoras en Perú se vinculan al racismo, amenazas, estigmatización, criminalización, violencia física y violencia sexual; y los agresores pueden ser miembros del Estado, de las empresas, comuneros, entre otros. El *Atlas de Justicia Ambiental* señala que en Perú hay doce casos de conflictos socioambientales

que tienen a mujeres y sus organizaciones resistiendo a estos. De estos, ocho casos están vinculados a proyectos extractivos y uno a proyectos de infraestructura¹⁶⁸.



■ Foto:
Johana Mendoza / DAR

164. GLOBAL WITNESS. *¿A qué precio? Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017*. 2018. Disponible en: <https://bit.ly/33wYZYT>.

165. ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS (APRODEH). *La situación de los derechos humanos en el Perú. Balance y perspectivas desde el mecanismo del EPU 2017*. Perú. 2018. Disponible en: <https://bit.ly/31gF0dU>.

166. COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDDHH). *Informe Alternativo 2018 Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT*. Perú. 2018. Disponible en: http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe_Alternativo_2018.pdf.

167. DEMUS. 2017. *Mujeres y conflictos ecoterritoriales: Impactos, estrategias, resistencias*. Disponible en: <https://bit.ly/31gFoZU>.

168. ENVIRONMENTAL ATLAS JUSTICE. Revisado en marzo de 2019: <https://ejatlas.org/>.

3.2. Disposiciones constitucionales y recepción de estándares internacionales

Como vimos en el capítulo II de este informe, existen instrumentos internacionales vinculantes que establecen el reconocimiento de los derechos de los pueblos y mujeres indígenas. En esta sección analizaremos las disposiciones constitucionales y la forma de recepción de estándares internacionales de los países bajo estudio a la luz de estos instrumentos. El siguiente cuadro muestra los principales tratados sobre la protección de derechos de los pueblos indígenas y mujeres, y la fecha de ratificación por parte de los Estados bajo estudio.

TABLA N° 7. Fecha de ratificación de los principales tratados sobre protección de derechos de pueblos indígenas y mujeres para Colombia, Guatemala, Honduras y Perú

	COLOMBIA	GUATEMALA	HONDURAS	PERÚ
<i>Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes</i>	7 de agosto de 1991	5 de junio de 1996	28 de marzo de 1985	2 de febrero de 1994
<i>Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)</i>	19 de enero de 1982	12 de agosto de 1982	3 de marzo de 1983	13 de septiembre de 1982
<i>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para)</i>	15 de noviembre de 1996	4 de abril de 1995	12 de julio de 1995	4 de junio de 1996

Elaboración propia.

En cuanto a la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, fue aprobada el 13 de setiembre de 2007 por la Asamblea General de Naciones Unidas, con el voto favorable

de 144 Estados, entre ellos Guatemala, Honduras y Perú. Colombia se abstuvo de votar a favor, situación que fue subsanada en mayo de 2009 en la octava sesión del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas al expresar su respaldo a dicha declaración¹⁶⁹. Por su parte, el 15 de junio de 2016 la Asamblea General de la OEA adoptó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, mediante la Resolución AG/RES.2888, con el voto favorable de los Estados de Guatemala, Honduras y Perú. Colombia se apartó del consenso en tres disposiciones, referidas al derecho a la consulta previa y al desarrollo de actividades militares en tierras y territorios indígenas¹⁷⁰.

A. Colombia



La Constitución colombiana (1991), en su artículo 1, reconoce al país como un Estado pluralista y, además, reconoce y protege la diversidad étnica y cultural (artículo 7). Del mismo modo, cuenta con diferentes disposiciones relativas a los derechos de los pueblos indígenas, reconociendo expresamente sus derechos territoriales.

Asimismo, dispone que las tierras comunales de grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículos 63 y 329), que los territorios indígenas gozan de autonomía (artículo 287) y que son gobernados de acuerdo al derecho propio de los pueblos indígenas (artículo 330).



■ Foto:
Jenni Contreras / Flickr

169. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Informe de la situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia. Resumen del informe y recomendaciones de la misión del Foro Permanente a Colombia*. Doc. E/c.19/2011/3, 11 de febrero de 2011, párr. 5.

170. Notas a pie de página Nº 3, 4 y 5 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 14 de junio de 2016: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>.

La Constitución colombiana reconoce el principio de igualdad y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos, destaca los derechos y la autonomía de los pueblos indígenas, así como los derechos de la población afrocolombiana.

El Estado colombiano tiene un sistema monista de recepción de tratados e instrumentos normativos internacionales, de acuerdo con el artículo 9 de su Constitución, como lo ha señalado la Corte Constitucional en su jurisprudencia¹⁷¹. Asimismo, en consonancia con el artículo 93 de la Constitución, los tratados y convenios internacionales que reconozcan derechos humanos gozan de rango constitucional¹⁷².

B. Guatemala



La Constitución Política de Guatemala contempla en su Sección Tercera disposiciones sobre comunidades indígenas. El artículo 66 dispone la protección y promoción de grupos indígenas y sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, uso de trajes indígenas en hombres y mujeres, y sus idiomas.

Por otra parte, el artículo 67 manifiesta la protección especial a las tierras y cooperativas agrícolas indígenas u otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como la conservación del sistema tradicional de administración de tierras que históricamente les pertenecen a comunidades indígenas, y el artículo 46 señala que las comunidades indígenas serán provistas de tierras estatales que necesiten para su desarrollo. Estas disposiciones constitucionales se encuentran vinculadas al derecho a la protección de la propiedad y a la posesión y el derecho a los recursos naturales ubicados en sus territorios.

De acuerdo al artículo 46 de la Constitución guatemalteca "los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno". Es decir, se establece el principio de primacía del derecho internacional de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

171. Corte Constitucional, Sentencia C-400-98, 10 de agosto de 1998. Ver también Sentencia C-400-98.

172. Artículo 93 de la Constitución Colombiana.
Disponible en: <http://www.constitucioncolombiana.com/titulo-2/capitulo-4/articulo-93>.

Respecto a este principio, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala se ha pronunciado sobre sus alcances. En el año 1995, a través de la Sentencia del Expediente 199-95 sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT, la Corte señaló que los tratados y convenciones sobre derechos humanos tienen rango constitucional, mas no potestad reformadora en el caso de que alguna de sus disposiciones contravenga la Constitución, tal como se evidencia a continuación:

En primer término, el hecho de que la Constitución haya establecido esa supremacía sobre el derecho interno debe entenderse como su reconocimiento a la evolución en materia de derechos humanos, pero su jerarquización es la de ingresar al ordenamiento jurídico interno aquellas normas que superen al reconocimiento explícito de los derechos que ella posee, pero nunca con potestad reformadora y menos derogatoria de sus preceptos por la eventualidad de entrar en contradicción con normas de la propia Constitución, y este ingreso o recepción a la legislación nacional se daría, por lo tanto, no por vía del artículo 46, sino por la del primer párrafo del artículo 44 (...)¹⁷³.

Con este precepto, la Corte ha establecido que, además de tener rango constitucional, pero no potestad reformadora, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no deben disminuir, restringir o tergiversar un derecho humano, sino por el contrario, deberán ampliarlo o beneficiarlo, como exige el artículo 44 de la Constitución. En ese sentido, se ha reconocido la preeminencia de los instrumentos internacionales vinculantes de derechos humanos respecto al derecho interno de Guatemala.



La Constitución Política de Honduras de 1982 es una de las pocas en América Latina que no posee disposiciones que reconozcan los derechos de los pueblos indígenas. De hecho, solo se hace mención a estos de forma directa en su artículo 346¹⁷⁴, en relación a la reforma agraria¹⁷⁵, mientras en su artículo 173 dispone el deber del Estado de preservar y estimular las culturas nativas, las expresiones del folclore nacional, el arte popular y las artesanías.

En materia de derechos específicos de las mujeres indígenas, no existe uno que las proteja en atención a su doble vulnerabilidad (como mujeres y como personas indígenas), pero sí existe una prohibición general de discriminación contenida en el artículo 60, que dispone:

• **Artículo 60.-** *Todos los hombres nacen libres e iguales en derechos. En Honduras no hay clases privilegiadas. Todos los hondureños son iguales ante la Ley. Se declara punible toda discriminación por motivo de sexo, raza, clase y cualquier otra lesiva a la dignidad humana. La Ley establecerá los delitos y sanciones para el infractor de este precepto. (Las cursivas son nuestras)*

Las normas relativas a la recepción de estándares internacionales en Honduras se encuentran contenidas en el Capítulo III del Título 1 de su Constitución, denominado "De los tratados". Respecto a la incorporación de tratados, Honduras se rige por un sistema monista, en tanto el artículo 16 dispone que una vez el tratado celebrado entre en vigor, este pasa a formar parte de su derecho interno. Es decir, las disposiciones del tratado se hacen exigibles en su sistema jurídico tras su entrada en vigor sin necesidad de un acto posterior por parte de las autoridades del Congreso. Respecto a la jerarquía que se le asigna en la Constitución a los tratados de derechos humanos, el artículo 18 establece que "(e)n caso de conflicto entre el tratado o convención y la ley, prevalecerá el primero".

174. Constitución de Honduras, artículo 346: "Artículo 346. Es deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas".

175. DPLF y OXFAM México. *Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México*. Ciudad de México: 2018, p. 8.



La Constitución Política de 1993 en su artículo 2, inciso 19, reconoce a cada persona el derecho a su identidad étnica y cultural. Por consiguiente, esta identidad étnica y cultural pasa a ser un derecho humano fundamental. El artículo 89 reitera que el Estado debe respetar la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas; y, además, reconoce su autonomía en diversos aspectos (organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece).

El artículo 149 reconoce la validez y la práctica del derecho consuetudinario, previendo una forma de coordinación (integración) con las estructuras oficiales, considerando la vulneración a los derechos fundamentales como límite a la práctica de esta tipología jurídica. Aun con estos artículos, y otros, referidos a los derechos de los pueblos indígenas, la Constitución peruana no cuenta con alguna disposición sobre el derecho a la consulta previa. Sin embargo, mediante Resolución Legislativa N° 26253, el Estado aprobó el Convenio 169 de la OIT en diciembre de 1993, entrando en vigencia 12 meses después.

El Estado peruano tiene un sistema monista de recepción de instrumentos internacionales, el cual encuentra asidero en el artículo 55 de la Constitución que dispone que "llos tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional". En cuanto a la jerarquía normativa, si bien la Constitución no lo dispone expresamente, el Tribunal



Foto:
Juan Carlos Huayllapuma / CIFOR / Flickr

Constitucional ha afirmado el rango constitucional de los tratados de derechos humanos. Para ello, se ha basado en el artículo 3 de la Constitución peruana que dispone que los derechos enumerados en dicho cuerpo jurídico no excluyen "otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno". Asimismo, ha fundamentado tal rango en la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución, según la cual los derechos fundamentales se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, tratados y acuerdos en materia de derechos humanos de los cuales Perú es parte¹⁷⁶.

3.3. Marco legal y políticas públicas

En este apartado se describe el marco legal y políticas públicas de los países bajo estudio a fin de determinar, en un primer momento, cuáles son los principales instrumentos legales y prácticas estatales sobre los derechos de las mujeres indígenas. Posteriormente, se analizan los instrumentos legales desarrollados respecto al proceso de licenciamiento y certificación en el contexto de extractivismo, y la participación de los pueblos indígenas, para finalmente determinar si han incorporado el componente de género. De ser así, de qué modo lo han realizado.

A. Colombia



i. Principales normas y políticas públicas sobre mujeres

La Constitución colombiana (1991) incorpora derechos para las mujeres como participación ciudadana, libertad personal, igualdad de derechos y oportunidades frente a los hombres, derecho a conformar una familia, protección durante el embarazo, derecho a ejercer una profesión, entre otros. Dispone, además, que el Estado apoyará a la mujer cabeza de familia (artículo 43). Colombia posee las siguientes leyes para la promoción de la igualdad de género y la participación política de la mujer:

176. EXP. Nº 047-2004-AI/TC. Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 24 de abril de 2006.

TABLA N° 8. Legislación para la promoción de la igualdad de género y participación política de la mujer

<p><i>Ley N° 581. Por la cual se reglamenta la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones (2000)</i></p>	<p>Crea mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, además de promover esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil¹⁷⁷.</p>
<p><i>Ley N° 731. Por la cual se dictan normas en favor de las mujeres rurales (2002)</i></p>	<p>Tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos, y consagrar medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural¹⁷⁸.</p>
<p><i>Ley N° 823. Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres (2003)</i></p>	<p>Establece el marco institucional y orienta las políticas y acciones del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado¹⁷⁹.</p>
<p><i>Ley N° 1257. Norma de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres (2008)</i></p>	<p>Busca garantizar una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización¹⁸⁰.</p>

177. Ley N° 581. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. 31 de mayo de 2000, Colombia. Artículo 1.

178. Ley N° 731. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. 14 de enero de 2002, Colombia. Artículo 1.

179. Ley N° 823. Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. 10 de julio de 2003. Artículo 1.

180. Ley N° 1257. Norma de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, donde se adoptaron normas que permiten garantizar, para todas las mujeres, una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. 4 de diciembre de 2008, Colombia. Artículo 1.

<p><i>Ley N° 1232. Ley Mujer Cabeza de Familia (2008)</i></p>	<p>Define la jefatura femenina del hogar como una categoría social de los hogares, derivada de los cambios sociodemográficos, económicos, culturales y de las relaciones de género producidas en la estructura familiar, en las subjetividades, representaciones e identidades de las mujeres que redefinen su posición y condición en los procesos de reproducción y producción social¹⁸¹.</p>
<p><i>Ley N° 1413. Regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales (2010)</i></p>	<p>Incluye la economía del cuidado, conformada por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta para la definición e implementación de políticas públicas¹⁸².</p>
<p><i>Ley Estatutaria N° 1475, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones (2011)</i></p>	<p>Define el principio de igualdad de género que rige los partidos políticos: "Los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas; dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política". Establece un porcentaje mínimo (30%) de participación femenina en las listas de partidos políticos para cargos de elección popular¹⁸³.</p>
<p><i>Ley N° 1761. Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Ley Rosa Elvira Cely) (2015)</i></p>	<p>Tiene por objeto tipificar el feminicidio como un delito autónomo para garantizar la investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género y discriminación, así como prevenir y erradicar dichas violencias y adoptar estrategias de sensibilización de la sociedad colombiana, con el fin de garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencias que favorezca su desarrollo integral y su bienestar, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación¹⁸⁴.</p>

Elaboración propia.

181. Ley N° 1232. Ley Mujer Cabeza de Familia (modificando la Ley 82 de 1993). 17 de julio de 2008, Colombia. Artículo 2.

182. Ley N° 1413. Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas. 11 de noviembre de 2010, Colombia. Artículo 1.

183. Ley Estatutaria N° 1475. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. 14 de julio de 2011, Colombia. Artículo 1 y Artículo 28.

184. Ley N° 1761. Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Ley Rosa Elvira Cely). 6 de julio de 2015, Colombia. Artículo 1.

Para el caso de políticas referentes a las mujeres, el Estado de Colombia ha desarrollado cuatro planes de igualdad, en el marco de Planes Nacionales de Desarrollo. El nuevo Plan Nacional de Desarrollo, cuya sección XIV contiene el pacto de equidad para las mujeres, establece los Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres¹⁸⁵.

TABLA N° 9. Políticas para la promoción de la igualdad de género y participación política de la mujer

<p><i>Política Nacional para la Mujer Campesina (1984)</i></p>	<p>Reconoce los aportes productivos de las mujeres campesinas al desarrollo rural en Colombia y replantea los programas sociales orientados a su desarrollo, de acuerdo con las realidades de las familias campesinas¹⁸⁶.</p>
<p><i>Política para el Desarrollo de la Mujer Rural (1994)¹⁸⁷</i></p>	<p>Reconoce que la superación de todas las formas de discriminación contribuye de manera decisiva al desarrollo del país. Asimismo, pretende enfrentar las problemáticas que afectan a todas las mujeres de manera integral y desde una lógica diferencial, involucrando a la sociedad en su conjunto, para que se construyan relaciones equitativas entre hombres y mujeres.</p>
<p><i>Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1999)</i></p>	<p>Concebido como el instrumento a través del cual el Estado colombiano se propone dar cumplimiento a los principios constitucionales de igualdad, y a los acuerdos internacionales suscritos por el país, respecto a la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres¹⁸⁸.</p>

185. ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Colombia. 2012. Disponible en: <https://bit.ly/39Wzrpl>.

186. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES). *Política Nacional para la Mujer Campesina*. Documento 2109. 1984, Colombia.

187. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES). *Política para el Desarrollo de la Mujer Rural*. Documento 23. 1994, Colombia.

188. CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. *Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres. Bases del Plan y Plan Básico 2000-2002*. Noviembre de 1999, Colombia.

<p>Política Nacional Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo. Lineamientos de la política nacional para las mujeres, 2003-2006 (2003)</p>	<p>Diseñada con el objeto de corregir los desequilibrios que en cuanto a las relaciones y a las oportunidades de desarrollo, se producen entre las personas en razón de su pertenencia a uno u otro sexo o edad, o a la diversidad étnica y cultural, bien sea al interior de las familias, en las comunidades rurales y urbanas, en los espacios educativos, en el mercado laboral o en las organizaciones de los ámbitos económico y político¹⁸⁹.</p>
<p>Política Pública Nacional de la Equidad de Género para las Mujeres (2013)</p>	<p>El objetivo central es contribuir a garantizar el pleno goce de los derechos de las mujeres colombianas, aplicando los principios de igualdad y no discriminación. Contiene el Plan de Acción Indicativo 2013-2016.¹⁹⁰</p>

Elaboración propia.

A nivel institucional, el Estado colombiano ha materializado ciertos mecanismos para el adelanto de las mujeres en su país. En la actualidad, principalmente se cuenta con:

TABLA N° 10. Mecanismos para el adelanto de las mujeres en Colombia

<p>Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer - CPEM (2010)</p>	<p>Busca garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género en las instituciones del Estado. Asimismo, busca promover espacios de interlocución con las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, y promover la transversalización del enfoque diferencial de género en las políticas públicas de atención a la población desplazada.</p>
<p>Observatorio de Asuntos de Género (creado por Ley N° 1009 de 2006)</p>	<p>Busca generar información cualitativa, cuantitativa y desagregada sobre la situación de las mujeres, como insumos de política pública en el ámbito nacional y territorial. Asimismo, busca facilitar la divulgación de los logros alcanzados e impulsar líneas y estrategias para la reducción de inequidades de género.</p>

Elaboración propia.

189. CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. *Política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo*. 2003, Colombia.

190. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES). *Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. 12 de marzo de 2013, Colombia.

ii. Leyes, políticas públicas, instrumentos de gestión e instituciones más relevantes en los dos ámbitos del objeto del estudio

MEDIO AMBIENTE

El marco constitucional colombiano reconoce la protección del medio ambiente como derecho colectivo, estableciendo los elementos claves que orientan la gestión ambiental del país: protección del ambiente, compromiso con la sostenibilidad y la eficiencia económica, control fiscal, participación ciudadana y respeto por la cultura. De acuerdo con la Constitución, "todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, garantizando, además, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo" (artículo 79).

Asimismo, señala que el Estado es el encargado de la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, tiene el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponiendo las sanciones legales, y exigir la reparación de los daños causados.

La ley marco en materia ambiental es la Ley 99 de 1993, Ley del Medio Ambiente, que creó el Ministerio del Medio Ambiente –hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)–, reordenó el sector público encargado de la gestión y conservación ambiental y los recursos naturales renovables, y organizó el Sistema Nacional Ambiental. El MADS es la entidad pública encargada de definir la Política

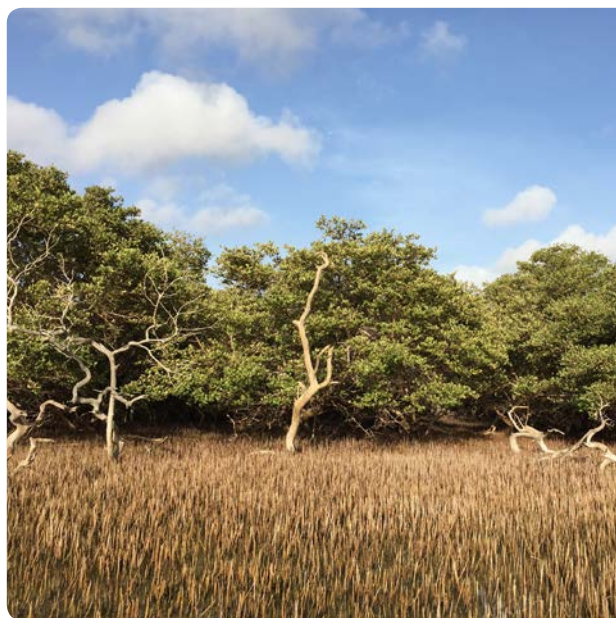


Foto: Luis Pérez / Flickr

Nacional Ambiental y promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a gozar y heredar un ambiente sano.

El Decreto N° 2820, adoptado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en agosto de 2010, determina qué proyectos requieren licencia ambiental y las autoridades competentes para otorgarla. Este decreto define la licencia ambiental como el instrumento administrativo mediante el cual la autoridad ambiental autoriza la ejecución de una obra, proyecto o actividad. Asimismo, establece que la licencia debe contener medidas en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada (artículo 3). La licencia ambiental incluye los permisos y autorizaciones requeridos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables necesarios para el desarrollo del proyecto, los cuales deben ser descritos en el EIA.

El Decreto N° 2820, en su artículo 15, incluye la participación de las comunidades, estableciendo que deben ser informadas del alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporarlas en el EIA. Y, cuando se requiera, deberá darse la consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, de acuerdo a la Ley 99 de 1993 (artículo 76) y al Decreto N° 1320 de 1998, o al que lo sustituya o modifique. Mediante la Resolución N° 1503, adoptada por el MAVDT en 2010, se definió la metodología general para la elaboración de los EIA para todo tipo de proyectos.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental. Sin embargo, presenta un nivel bajo de incumplimiento respecto a sus obligaciones de transparencia, y el acceso a la información por parte del sector es preocupante, debido a la incorrecta publicación de la información que se le exige¹⁹¹.

En igual sentido, en las bases del *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022* se realiza un diagnóstico importante sobre la situación del licenciamiento ambiental, en el que se reconoce la reducción progresiva de las actividades sujetas a este instrumento "con potencial

191. *Informe regional de transparencia y acceso a la información en industrias extractivas en América Latina y el Caribe*. Lima: DAR, 2018. 60 pp. Disponible en: <https://bit.ly/3lafgQp>.

de impactar en forma negativa el ambiente". Asimismo, se señalan debilidades en el seguimiento de licencias y en los planes de manejo ambiental. Esta problemática ha sido atribuida a una descoordinación en el Sistema Nacional Ambiental y a una superposición de acciones con otros estamentos. Ello conduce a que resulten ineficientes, por la duplicación de tareas fragmentadas y de esfuerzos paralelos en el tiempo; e ineficaces, por la desconexión entre actores claves para la protección efectiva del ambiente¹⁹².



Foto: Luis Pérez / Flickr

PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

La Ley 99 de 1993 establece que cualquier persona puede participar en los procedimientos administrativos ambientales sin demostrar interés jurídico (artículo 72). La participación ciudadana está regulada mediante la Ley N° 134 de 1994. Esta ley establece los mecanismos de participación, regula la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, entre otras medidas. Entre los mecanismos de participación se encuentran las audiencias públicas. Así, al buscar desarrollar un proyecto, obra o actividad, se podrá solicitar a la autoridad ambiental el desarrollo de una audiencia para dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general,

192. GOBIERNO DE COLOMBIA. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. 2019.

entidades públicas y privadas los impactos que aquellos puedan generar y las medidas para manejarlos. El mecanismo de audiencia pública fue reglamentado por el Decreto N° 330 de 2007 del MAVDT.

Cuando una persona natural o jurídica (pública o privada) desea ejecutar algún proyecto, obra o actividad en territorio colombiano, debe solicitar a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior el trámite para certificar la existencia de comunidades étnicas a fin de identificar la presencia o no de estas en el área de interés del proyecto, obra o actividad. De certificarse que existen grupos étnicos, se solicita el proceso de consulta¹⁹³. Este se encuentra reglamentado en el Decreto N° 1320 de 1998 del Ministerio del Interior, ente rector en la materia, y otras directivas complementarias¹⁹⁴.

Pese a la existencia de un marco normativo sobre el derecho de participación y consulta, distintas organizaciones han dado cuenta de que su implementación es inconsistente y poco eficaz¹⁹⁵. Un ejemplo que muestra los cuestionamientos a la implementación del derecho a la consulta previa en el país es el Auto de Seguimiento N° 266/17 de la Corte Constitucional, el cual señala que:

La ausencia de parámetros claros en los procesos de consulta previa ha generado que la participación de las comunidades se restrinja y la incidencia se reduzca, al tiempo que se producen fuertes estancamientos en la formulación e implementación de la política pública. Esto se concreta en la indeterminación por parte del Gobierno Nacional, en torno a qué medidas deben ser objeto de tal proceso, cuál debe ser el procedimiento para tal propósito (...) y bajo qué criterios se lleva a cabo¹⁹⁶.

193. COICA & DAR. *Informe regional comparativo sobre desarrollo de derechos a la consulta previa, territorio, salud, educación reconocidos por el Convenio 169 de la OIT: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú*. 2016. Disponible en: https://www.dar.org.pe/archivos/inf_c169_COICA_DAR.pdf.

194. Otras directivas relativas a esta cuestión serían: el D. S. 1320 de 1998, donde se reglamenta la consulta a comunidades indígenas y negras, el cual tuvo un carácter restrictivo; la Directiva Presidencial N° 1 del año 2010 que señala los mecanismos para la aplicación de la consulta, la cual también fue cuestionada debido a la limitación del contenido que regula y porque no fue consultada a las comunidades. En la actualidad, las competencias para realizar la consulta previa en Colombia están dadas al Ministerio del Interior, teniendo además dos directivas para la creación de la guía para la realización de la consulta previa (Directiva Presidencial N° 10/13) y el protocolo para la realización de la consulta previa (Directiva N° 2613/13).

195. COORDINADORA DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS DE LA CUENCA AMAZÓNICA (COICA). *Declaratoria de la COICA y propuesta sobre Consulta y Consentimiento Previo Libre e Informado*. Ecuador. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2BPYttg>.

196. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (CCC). *Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 DE 2004. AUTO 266 de 2017: Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 004 y 005 de 2009*. 12 de junio de 2017, Colombia. Consideración 19.2, inciso a.

En noviembre de 2018, la Corte Constitucional reforzó la obligación estatal de realizar procesos de consulta previa a través de la sentencia SU-123/18, la cual establece claramente el carácter vinculante e irrenunciable del referido derecho fundamental¹⁹⁷.



■ Foto:
Macuiratours

iii. Análisis de la inclusión del enfoque de género o impacto diferenciado de mujeres en el ámbito extractivo

MEDIO AMBIENTE

El nuevo *Plan Nacional de Desarrollo*, así como los *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*¹⁹⁸, estipulan que la transversalidad del enfoque de género en políticas, planes y programas sectoriales y territoriales deben considerar los impactos diferenciados en hombres y mujeres. Sin embargo, estos instrumentos aún no han derivado en medidas concretas.

197. CCC. Sentencia de Unificación Nº 123/18. Expediente Nº T- 4.926. 682. *Acción de tutela presentada por Juvencio Nastacuas Pai, en representación de la Gobernación del Cabildo Indígena AWÁ LA CABAÑA contra el Ministerio del Interior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), y el Consorcio Colombia Energy, conformado por VETRA E&P Colombia S. A.S., Petrotesting Colombia S. A. y Southeast Investment Corporation*. 15 de noviembre, 2018. Colombia. Consideración 5, incisos 5.1 y 5.4.

198. ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Colombia. 2012. Disponible en: <https://bit.ly/39Wzrp1>.

De acuerdo al Decreto N° 1076 de 2015, con la Metodología General para Presentación de Estudios Ambientales, los términos de referencia y la normativa ambiental vigente, el usuario debe elaborar el estudio ambiental requerido. Este debe ser presentado a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), junto con los requisitos establecidos en el decreto en mención, para iniciar el trámite correspondiente. En este decreto, no se hace ninguna mención sobre los impactos diferenciados en las mujeres.

En 2018, PNUD presentó un estudio sobre el licenciamiento ambiental en contextos mineros en Colombia, donde señala la importancia de fortalecer tanto el enfoque de derechos humanos como el de género. Entre sus conclusiones, hace referencia a la mejora de los canales de comunicación para las comunidades y la modificación del actual formato de audiencias públicas¹⁹⁹. Según la Red Nacional de Mujeres de Colombia, la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones sobre la gestión ambiental sigue siendo bastante precaria²⁰⁰.

PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

La Constitución colombiana señala la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, y el deber del Estado de “promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y se adopten medidas a favor de los grupos discriminados o marginados” (artículos 43 y 13, respectivamente). La Ley N° 581 de 2000 y la Ley N° 1475 de 2011 establecen medidas explícitas para promover una mayor participación de las mujeres colombianas en los espacios de toma de decisiones políticas, la primera en los cargos de designación y la segunda en los de elección popular. Este país cuenta con una Ley de Cuotas que debe garantizar la participación adecuada de las mujeres en los niveles del poder público al menos en un 30%, y aún esto no se cumple²⁰¹.

199. AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA). *PNUD presenta estudio sobre licenciamiento ambiental en sector minero*. Artículo publicado en agosto de 2018. Disponible en: <http://www.anla.gov.co/Noticias-ANLA/pnud-presenta-estudio-sobre-licenciamiento-ambiental-sector-minero>.

200. RED NACIONAL DE MUJERES. *Mujeres, conflictos socioambientales y Resolución 1325 de las Naciones Unidas*. Colombia. 2015. Disponible en: <https://bit.ly/33klMXG>.

201. LEY 581 DE 2000. *Reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público*. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5367>.

Asimismo, de acuerdo a la Ley N° 731 de 2002, el Estado debería producir información desagregada, y registros diferenciados por sexo/género, incluyendo otras variables para un análisis más preciso, como grupo étnico y edad²⁰².

La Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y la Dirección de Mujer Rural son espacios importantes para dar continuidad a la política pública de la mujer; sin embargo, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el presupuesto asignado por el Estado colombiano ha tenido una tendencia decreciente y baja en comparación con la región; pasando de 1000.00 millones de pesos colombianos (2013) hasta 374.00 millones para 2017²⁰³; y 370.00 millones para 2018. Sin embargo, este 2019, ha tenido un aumento considerable a 3610.00 millones²⁰⁴.

A pesar de ello, la participación paritaria de las mujeres en los procesos de consulta y tomas de decisión no está establecida como tal en la legislación ni políticas públicas sobre la materia en Colombia. El Estado colombiano no tiene en sus protocolos mecanismos que faciliten la participación de las mujeres. En 2018, el Ministerio del Interior confirmó que, efectivamente, la consulta previa no tiene un enfoque de género²⁰⁵. De ello da cuenta, por ejemplo, un proceso de consulta en el Resguardo de Alto del Rey, en el departamento del Cauca, en el que se identificaron serias limitaciones en la participación de las mujeres. En efecto, no se implementaron medidas para permitir la participación de las mujeres indígenas. Ante las críticas a la omisión del Ministerio del Interior, este habría señalado que los procesos de consulta previa se realizan desde lo colectivo en Colombia, sobreponiéndose así a los derechos individuales de las mujeres de participar²⁰⁶.

202. PARADA, María. *Entre el avance y las barreras. Enfoques de igualdad de género en la política pública de mujeres rurales en Colombia*. 2018. Revisado en febrero de 2019; <https://bit.ly/2XCpHeT>.

203. GOBIERNO DE COLOMBIA. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. 2019. p. 833.

204. CONGRESO DE COLOMBIA. *Ley N° 1940 Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2019*. 26 de noviembre de 2018. Colombia.

205. HOYOS, M. & VALENCIA, L. *Participación de la mujer indígena en la consulta previa en el resguardo indígena Alto del Rey*. Anexo 4 de la tesis. Colombia. 2018. Disponible en: <http://vitela.javerianacali.edu.co/handle/11522/10184>.

206. *Idem*.



i. Principales normas y políticas públicas sobre mujeres

En la legislación guatemalteca, se identifican las siguientes leyes para la promoción de la igualdad de género y participación política de la mujer:

TABLA N° 11. Legislación para la promoción de la igualdad de género y participación política de la mujer en Guatemala

NORMA	OBJETO
<i>Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar (1996)</i>	Regula la aplicación de medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad, seguridad y dignidad de las víctimas de violencia intrafamiliar, y brindar protección especial a mujeres, niños, niñas, jóvenes, ancianos y ancianas y personas discapacitadas, tomando en consideración las situaciones específicas de cada caso ²⁰⁷ .
<i>Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (1999)</i>	Promueve el desarrollo integral de las mujeres y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social ²⁰⁸ .
<i>Ley de Desarrollo Social (2001)</i>	Crea un marco jurídico para la vida social, familiar y reproductiva sustentado en principios de igualdad, equidad y libertad, así como el respeto a la diversidad del país ²⁰⁹ .
<i>Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer (2008)</i>	Promueve e implementa disposiciones orientadas a la erradicación de la violencia física, psicológica, sexual, económica o cualquier tipo de coacción en contra de las mujeres, garantizándoles una vida libre de violencia, según lo estipulado en la Constitución Política de la República e instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres ratificados por Guatemala ²¹⁰ .

207. Decreto N° 97-1996. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar. 28 de noviembre de 1996, Guatemala. Artículo 2.

208. Decreto N° 7-99. Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer. 9 de marzo de 1999, Guatemala. Artículo 2.

209. Decreto N° 42-2001. Ley de Desarrollo Social. 26 de setiembre de 2001, Guatemala. Artículo 1.

210. Decreto N° 22-2008. Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer. 9 de abril de 2008, Guatemala. Artículo 1.

NORMA	OBJETO
<p><i>Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas (2016)</i></p>	<p>Crea y regula el funcionamiento de un mecanismo de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas, a efecto de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad de las mujeres que se encuentren desaparecidas, con el fin de contar con un mecanismo que permita su pronta localización y resguardo para evitar que tras su desaparición puedan ser objeto de otro tipo de vejámenes, asesinadas o puedan ser trasladadas a otras comunidades o países²¹¹.</p>

Elaboración propia

En el caso de políticas referentes a la mujer o mujer indígena que el Estado de Guatemala ha adoptado, se encuentran:

TABLA N° 12. Políticas para la promoción de la igualdad de género y participación política de la mujer

POLÍTICA/PLAN	OBJETO
<p><i>Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023</i></p>	<p>Promueve el desarrollo integral de las mujeres mayas, garifunas, xinkas y mestizas en todas las esferas de la vida económica, social, política y cultural²¹².</p>
<p><i>Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI)</i></p>	<p>Promueve políticas y acciones para Prevenir y Erradicar la violencia Intrafamiliar y desarrollar campañas nacionales de sensibilización, concientización y capacitación contra la violencia intrafamiliar.²¹³</p>

Elaboración propia.

211. Decreto N° 9-2016. Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas. 29 de febrero de 2016, Guatemala. Artículo 1.

212. ACUERDO GUBERNATIVO N° 302-2009. Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y plan de equidad de oportunidades 2008-202. 11 de noviembre de 2009, Guatemala.

213. ACUERDO GUBERNATIVO N° 929-99 del 13 de diciembre de 1999. Disponible en: <http://seprem.gob.gt/wp-content/uploads/2017/09/ACUERDO-GUBERNATIVO-929-99.-PROPEVI.pdf>.

Por otra parte, las instituciones concernidas en materia de mujer o mujer indígena identificadas son las siguientes:

TABLA N° 13. Mecanismos para el adelanto de las mujeres en Guatemala

INSTITUCIÓN	OBJETO
Oficina Nacional de la Mujer (ONM)	Promueve el desarrollo socioeconómico, cultural y político de las mujeres con enfoques de equidad de género y multiculturalidad para impregnar en todas sus acciones los principios de igualdad, paz y desarrollo.
Foro Nacional de la Mujer (FNM)	Incide en el cumplimiento de los compromisos relativos a las mujeres, contenidos en los Acuerdos de Paz, Convenciones y Tratados Internacionales, a través del fortalecimiento organizativo e institucional para el ejercicio pleno de la ciudadanía, y busca asegurar la incorporación e implementación de las propuestas de FNM en las políticas, planes, programas y proyectos nacionales, regionales, departamentales, municipales y locales para contribuir al desarrollo equitativo e integral de las mujeres.
Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)	Defiende y promueve el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas para contribuir a la erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer indígena. Su visión es ser una institución pública consolidada que promueve el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas sobre la base de los principios y valores de los pueblos indígenas ²¹⁴ .
Secretaría Presidencial de la Mujer	Promueve políticas públicas para el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática ²¹⁵ .
Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI)	Coordina e impulsa políticas públicas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia intrafamiliar y la violencia contra las mujeres ²¹⁶ .

Elaboración propia.

214. ACUERDO GUBERNATIVO N° 442-2007 del 25 de setiembre de 2007. Disponible en: <https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/acuerdos/includes/uploads/docs/2007/gtagx442-2007.pdf>.

215. Idem.

216. Idem.

ii. *Leyes, políticas públicas e instrumentos de gestión, instituciones relevantes en los dos ámbitos del objeto del estudio*

MEDIO AMBIENTE

En el año 1997 se aprobó la *Ley de Minería* a través del Decreto 48-97. En esta norma, se incorporaron artículos referidos a la obligatoriedad de presentar un EIA por parte de las empresas que requieran licencia de reconocimiento, exploración y explotación de recursos. En 2007, fue aprobado el *Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental* a través del Acuerdo Gubernativo 431-207, cuyo artículo 12 determina los documentos exigibles para la evaluación, control y seguimiento ambiental. Para la evaluación ambiental, se considera no solo un EIA sino también la elaboración de un Estudio de Impacto Social, así como los Términos de Referencia (TdR) que deben ser desarrollados por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) para que las empresas extractivas se ciñan a dichos estándares.

De otro lado, la *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*, aprobada el 5 de diciembre de 1986, hace mención, en su artículo 16, a la obligación del Estado de implementar normas respecto a: "La adecuada protección y explotación de los recursos minerales



y combustibles fósiles, y la adopción de normas de evaluación del impacto de estas explotaciones sobre el medio ambiente a efecto de prevenirlas o minimizarlas"²¹⁷. La entidad a cargo es el MARN.

En materia de hidrocarburos, la *Ley de Hidrocarburos* fue aprobada por Acuerdo Gubernativo 109-1983²¹⁸. En dicha norma se delimitan los alcances de los contratos para la exploración y explotación en las operaciones petroleras, así como sus procesos. Su Capítulo VII hace mención a las obligaciones del contratista y señala expresamente cuáles son sus prohibiciones durante las operaciones de exploración y explotación, entre ellas "perforar y operar pozos en tal forma que causen la destrucción o desperdicios de hidrocarburos o que causen contaminación o que atenten contra la seguridad e integridad de las personas y la propiedad privada o pública" (artículo 135.d).

De otro lado, la *Ley Forestal*, aprobada por Acuerdo Gubernativo 101-96²¹⁹, desarrolla los principios para la obtención de licencias para el aprovechamiento de madera u otros productos leñosos, tomando en consideración su protección y otros principios de desarrollo sostenible.

PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

En materia de participación y consulta en el ámbito legal, se encuentra la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, cuyo fin es regular las funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo (a nivel comunitario, municipal, departamental, regional y nacional) para garantizar la participación y representación de la población maya, xinka y garífuna, y la no indígena de Guatemala. Dicha ley prevé que "leIn tanto se emite la ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, las consultas a los pueblos maya, xinka y garífuna sobre medidas de desarrollo que impulse el organismo ejecutivo y que afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo"²²⁰. A pesar de que desde 2002 se dispone la creación de una ley que la regule, hasta la fecha no hay normativa en Guatemala que desarrolle la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.

De otro lado, se encuentra el *Código Municipal* (Decreto N° 12-2002) y sus reformas (Decreto N° 22-2010). De acuerdo al artículo 1 de

217. Documento disponible en: http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/guatemala/guatemala_1986.pdf.

218. Disponible en: https://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2015/06/1_Ley_de_Hidrocarburos_y_su_Reglamento.pdf.

219. Disponible en: http://www.sice.oas.org/investment/natleg/gtm/forestal_s.pdf.

220. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República, artículo 26.

dicho Código, este tiene como finalidad desarrollar los principios constitucionales sobre organización, gobierno, administración y funcionamiento de municipios y demás órganos locales, así como el contenido de sus competencias. El Código Municipal establece, en su artículo 17, el derecho de participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley (literal j) y pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio, en la forma prevista para este Código (literal k)²²¹. Los artículos 63²²² y 64²²³ constituyen la base legal para la consulta a los vecinos, sean estos indígenas o no indígenas, ya sea a instancia del Consejo Municipal o a solicitud de estos; mientras el artículo 65, denominado "consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio", se aplica exclusivamente a los pueblos indígenas en los siguientes términos:

- *Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.*

Resulta relevante también mencionar que la *Ley General de Descentralización* (Decreto N° 14-2002) tiene por objeto promover la descentralización al trasladar la competencia administrativa, económica y política del organismo ejecutivo a los municipios.

En el ámbito de la jurisdicción constitucional, en 1995 la Corte de Constitucionalidad emitió una opinión consultiva en la que determinó la constitucionalidad de las normas contenidas en el Convenio 169 de la OIT y reconoció la consulta como derecho fundamental de obligatorio cumplimiento²²⁴ en los siguientes términos:

221. Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República.

222. Artículo 63. Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.

223. Artículo 64. Consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

224. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Expediente N° 199-95. Opinión consultiva de 18 de mayo de 1995.

En el Convenio 169 de la [OIT] no existen disposiciones que puedan considerarse incompatibles con el texto constitucional, pues interpretadas dichas normas dentro del marco general de flexibilidad con que fue concebido, el citado Convenio solo puede producir las consecuencias favorables que se previeron para promover el respeto a la cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad de los pueblos indígenas de Guatemala, así como la participación de ellos en el proceso de planificación, discusión y toma de decisiones sobre los asuntos propios de su comunidad. [...] [El] Convenio 169 analizado no contradice lo dispuesto en la Constitución y es un instrumento jurídico internacional complementario que viene a desarrollar las disposiciones programáticas de los artículos 66, 67, 68 y 69 de la misma, lo que no se opone sino que, por el contrario, tiende a consolidar el sistema de valores que proclama el texto constitucional.

La Corte de Constitucionalidad en la Sentencia del 18 de mayo de 2007, Expediente N° 1179-2005, ha afirmado que "es incuestionable el derecho de los pueblos interesados a ser consultados"²²⁵. Asimismo, ha señalado que:

Al tenor de lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes [artículo 6, inciso a)] debe consultarse a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; en especial antes de emprender o autorizar programas de prospección o explotación de recursos naturales [artículo 15, numeral 2]; o, de encontrarse ya en ejecución, para disponer, si fuere el caso, las medidas mitigadoras, resarcitorias, reparadoras o compensatorias que garanticen el modo de vida y las proyecciones futuras de las comunidades afectadas²²⁶.

225. Corte de Constitucionalidad. Sentencia del 18 de mayo de 2007, Expediente 1179-2005, Considerando VI.

226. *Idem*, Considerando VIII.

Sobre el derecho a la consulta respecto a la protección al medio ambiente en relación con las iniciativas de exploración y explotación mineras, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala ha señalado que:

(...) el componente de la participación pública juega en este contexto un papel accesorio, como parte del estudio de impacto ambiental, con lo que necesariamente se entiende circunscrito a este aspecto, sin tomar en cuenta, entre otros, factores de índole cultural, social o económica, que también integran el contenido del derecho de consulta. Además, cabría señalar la impropiedad de que un derecho sustantivo con respaldo internacional se entendiera positivado a nivel interno en un cuerpo reglamentario –ni siquiera es aludido explícitamente como tal–, y no en una ley ordinaria. De todo lo antes relacionado se colige que a la fecha aún no ha sido consolidada una plataforma legal que en el ámbito nacional regule de manera integral y eficaz el derecho de consulta de los pueblos indígenas²²⁷.

Así pues, las sentencias antes mencionadas muestran la posición jurisdiccional tomada por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala al reconocer que el derecho a la consulta es un derecho fundamental. Sin embargo, reconoce la falta de institucionalización y aplicación de procedimiento por parte del Estado para garantizar este derecho.

iii. Análisis de la inclusión del enfoque de género o impacto diferenciado de mujeres en el ámbito extractivo

Ninguna de las normas, políticas públicas, instituciones o decisiones judiciales antes mencionadas hace alusión al impacto diferenciado de la industria extractiva en la vida de las mujeres, ni tampoco incluye el enfoque de género en su contenido e implementación.

La *Ley de Minería* de 1997 contiene 95 artículos, ninguno de los cuales hace referencia a un enfoque que tome en cuenta el impacto de la minería en poblaciones en situación de vulnerabilidad. En específico, no hay ninguna disposición que tome en cuenta el impacto diferenciado en las mujeres. Se advierte, en particular, que la referida ley no establece la obligación de realizar un estudio del impacto social que tenga en cuenta la afectación a la vida de las mujeres. Lo mismo se puede corroborar en los formatos de los EIA disponibles en la página web del MARN²²⁸, pues en la lista de requisitos y documentos a ser presentados no se hace referencia alguna a la necesidad de analizar los impactos de la minería en las mujeres y/o las medidas para mitigarlos.

En cuanto al Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental del año 2007, este estipula que, para la evaluación ambiental, se debe considerar no solo un EIA sino también la elaboración de un Estudio de Impacto Social, y los Términos de Referencia (TdR) que deben ser desarrollados por el MARN. En la información sobre los TdR disponible en la página web del MARN²²⁹, se determina que el Estudio de Impacto Social consiste en estimar las consecuencias sociales que altere el "normal ritmo de vida" de las poblaciones y altere la calidad de vida de las personas involucradas. Este estudio es requerido en actividades de alto impacto ambiental (categoría A) y los catalogados como de moderado a alto impacto ambiental (categoría B1). Asimismo, cuando se trate de actividades de categoría A, se exige también la presentación de datos sociológicos obtenidos, definiendo las áreas socialmente sensibles y vulnerables a los efectos de la actividad extractiva por realizarse.

Los documentos descritos son importantes para el presente análisis, pues surgen a partir del Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, y han considerado dentro de la Evaluación del Impacto Social en actividades de las categorías A y B1 lo siguiente:

228. Información disponible en: http://www.marn.gob.gt/paginas/Instrumentos_de_Evaluacin_Ambiental.

229. Información disponible en: <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/304.pdf>.

Incluir datos sobre tamaño, estructura, nivel de educación, actividades económicas, tenencia de la tierra, empleo, indicadores de salud, censo poblacional, **aspectos de género** y otros de la población cercana al área de proyecto, así como sus tendencias, especialmente aquellas que pueden ser influidas por la ejecución del Proyecto, obra, industria o actividad.²³⁰ (El resaltado es nuestro).

Es decir, se exige que el estudio incorpore en su análisis aspectos de género que puedan intervenir en el impacto que los proyectos de actividad minera puedan ocasionar. Si bien dicha inclusión es positiva, es pertinente señalar que "aspectos de género" no es un indicador claro sobre qué debe contener el análisis o cómo debe enfocarse, por lo que podría ser insuficiente su nombramiento en la norma.

De otro lado, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente se refiere a los estudios sobre los impactos ambientales y la adecuada explotación de los recursos naturales, elementos considerados luego por los documentos específicos sobre los EIA y su exigencia, esto es, el *Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental*. Sin embargo, al ser una ley que rige la protección del medio ambiente,



Foto: ■
Daniela Parra / Flickr

230. Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales. *Guía de términos de referencia para la elaboración de un estudio de evaluación de impacto ambiental*. Guatemala, octubre de 2004. p. 4.

no hace referencia expresa a la protección de la población vinculada al territorio o recursos que puedan ser explotados, obviando las situaciones en las que dicha población se encuentra o los efectos nocivos que puedan causarle los proyectos al ser establecidos.

En cuanto a la *Ley de Hidrocarburos*, tal como se advirtió, esta contiene una sección dedicada a las obligaciones del contratista y señala ciertas prohibiciones durante las operaciones de exploración y explotación (artículo 135.d). En esta sección sobre posibles efectos o consecuencias de las actividades en la integridad de las personas, no se toma en consideración a las personas que puedan encontrarse en una situación de vulnerabilidad o riesgo, por lo cual el impacto pueda ser diferenciado como en el caso de las mujeres.

Asimismo, en razón del artículo 50, literal a) inciso i) de la Ley de Hidrocarburos, la Dirección General de Hidrocarburos elaboró un Modelo de Contrato de Exploración y Explotación de Hidrocarburos. Este modelo de contrato, en su cláusula vigésima, desarrolla las medidas de seguridad y protección del medio ambiente que deberá tomar el contratista, y se establece que está obligado a tomar todas las medidas que sean necesarias para la protección de las personas durante el desarrollo de las operaciones de exploración y explotación. Sin embargo, tal como ocurre en el texto de la Ley de Hidrocarburos, no hay mención expresa a la protección de personas en situación de vulnerabilidad o riesgo, y tampoco se hace mención a enfoques transversales desde los cuales pueden mitigarse los posibles efectos negativos de las operaciones, tales como el enfoque de género.

Igual observación puede hacerse de la citada *Ley Forestal*, pues respecto a la obtención de licencias y explotación de recursos forestales, no se considera un enfoque de género para el estudio sobre el impacto de dichas actividades²³¹.

A pesar de la clara ausencia del componente de género en el marco legal, políticas públicas dan cuenta de esfuerzos importantes por la inclusión de un enfoque de género en el ámbito ambiental. En efecto, en 2015 el MARN, con el apoyo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), presentó la *Política Ambiental de Género*, que tiene como objetivo promover la equidad e inclusión de mujeres y hombres en la protección, conservación y mejoramiento de los bienes y servicios naturales²³². Este documento significa un avance del Gobierno de Guatemala para transversalizar el eje de género en el Ministerio del Ambiente y en todas las unidades relacionadas con la

231. Disponible en: http://www.sice.oas.org/investment/natleg/gtm/forestal_s.pdf.

232. Disponible en: <http://marn.gob.gt/multimedios/2821.pdf>.

política ambiental. Al identificar los actores y socios estratégicos para la implementación de esta política, se consideró la participación de las organizaciones de mujeres.

Si bien no hay referencia expresa a los procesos de licenciamiento y explotación de recursos, en el Eje II del *Plan de Acción de la Política* se desarrollan los lineamientos referidos a la *Conservación y uso sostenible de los bienes y servicios naturales con equidad de género*. Es pertinente resaltar el punto 2.3 de dicho eje, pues establece como acción estratégica: "[p]romover y gestionar con las universidades del país, estudios e investigaciones acerca del impacto de la degradación del medio ambiente en la vida de las mujeres"²³³. Dentro de la Política Ambiental de Género impulsada por la Unidad de Género del MARN, se han establecido acciones para generar estudios sobre el impacto diferenciado en las mujeres respecto a la degradación del medio ambiente.

En cuanto a la institucionalidad pública, el MARN cuenta con una Unidad de Género creada a través del Acuerdo Gubernativo Número 50-2015 con el objetivo de "diseñar acciones y mecanismos para institucionalizar la política de género, brindando asesoría técnica a las dependencias del ministerio para el efectivo cumplimiento de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades, de acuerdo con las directrices emanadas de la Secretaría Presidencial de la Mujer"²³⁴. La Unidad Ambiental está a cargo de implementar la Política Ambiental de Género.

PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

En el caso de la incorporación del enfoque de género en materia de participación y consulta en Guatemala, se observa que la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* reconoce entre sus principios rectores la equidad de género. En efecto, su artículo 2, a la letra, dispone que: "[l]os principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo son: (...) f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer". Igualmente, en el artículo 6 de dicha ley se establece como función del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural:

233. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. *Política Ambiental de Género*. Guatemala: 2015. p. 31.

234. Acuerdo Gubernativo. Número 50-2015.

· Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas (artículo 6, inciso l).

A través de esta ley se establecieron espacios de participación para las mujeres en la planificación de las estrategias de desarrollo, en tres niveles de los Consejos de Desarrollo (nacional, regional y departamental), pero no ha sido considerada para el nivel municipal y comunitario:

· **Artículo 5.** Integración de Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se integra así: (...) n) Dos representantes de las organizaciones de mujeres;

· **Artículo 7.** Integración de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural. Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural se integran así: (...) m) Dos representantes de las organizaciones de mujeres que operen en la región

· **Artículo 9.** Integración de los Consejos departamentales de desarrollo. Los consejos departamentales de desarrollo se integran así: (...) l) Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento.

En cuanto a la consulta a pueblos indígenas, la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* aborda la participación de mujeres indígenas en varios niveles de organización y de toma de decisiones, pero no en todos. En efecto, la ley omite su incorporación en los niveles municipales y comunitarios, lo que configura una limitación a las mujeres que quieran participar en estos espacios, además de constituirse como órganos en los que no se tomarán en cuenta la perspectiva de género respecto al desarrollo y medidas de protección de pueblos indígenas.

Respecto del *Código Municipal*, en 2010 se introdujeron algunas reformas a través del Decreto N° 22-2010. Entre ellas, se encuentra la adición del artículo 96 bis, que establece:

Artículo 96 bis. *El Concejo Municipal creará, antes de finalizar el año 2010, mediante el acuerdo correspondiente, la Oficina Municipal de la Mujer, que será la responsable de la atención de las necesidades específicas de las mujeres del municipio y del fomento de su liderazgo comunitario, participación económica, social y política. El Concejo Municipal deberá velar porque a dicha Oficina se le asignen fondos suficientes en el presupuesto municipal de cada año, para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus objetivos. La Oficina Municipal de la Mujer coordinará sus funciones con las demás oficinas técnicas de la Municipalidad. La responsable de la Oficina Municipal de la Mujer será nombrada por el Concejo Municipal; deber ser guatemalteca, vivir en el municipio que la seleccione, hablar el o los idiomas principales que se hablan en el municipio, tener experiencia en trabajo con mujeres y encontrarse en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.*

Asimismo, mediante Decreto 39-2016 publicado el 6 de septiembre de 2016 se dispuso lo siguiente:

Artículo 96 bis. *Oficina Municipal de la Mujer. La Oficina Municipal de la Mujer se convierte en una Dirección en la organización interna de las municipalidades, y es la responsable de elaborar e implementar propuestas de políticas municipales basadas en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas para integrar a políticas, agendas locales y acciones municipales.*

En 2016, a través del Decreto N° 39-2016, se incorporó el artículo 94 Quáter, en el cual se establece la obligación de la municipalidad de garantizar la capacitación a funcionarios y funcionarias públicos sobre el manejo presupuestal con enfoque de género.

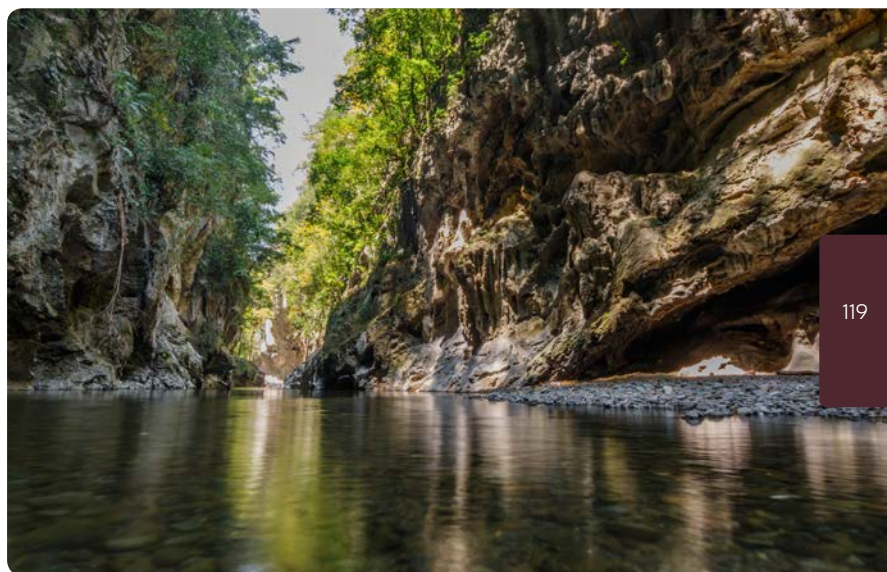
Asimismo, se reformó el artículo 96 al determinar que la Oficina Municipal de la Mujer (OMM) se convierte en una dirección en la organización interna de las municipalidades y es responsable de elaborar e implementar propuestas de políticas municipales basadas en la *Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas*, se amplió sus atribuciones y se dispuso un plazo no mayor de 60 días para que las municipalidades que aún no lo hubieran hecho creen la OMM en sus jurisdicciones.

Este Código también dispone la participación vecinal en asuntos de gran trascendencia para el municipio y crea la *Oficina Municipal de la Mujer* con el fin de garantizar la atención de las necesidades específicas de las mujeres del municipio y del fomento de su liderazgo comunitario, participación económica, social y política, lo cual supone un avance no solo en materia de normativa, sino también en el reconocimiento de la necesidad de incorporar el enfoque de las mujeres a nivel municipal y vecinal.

En cuanto a la Ley General de Descentralización, su artículo 20 ordena la creación de un Plan Nacional de Capacitación y Fortalecimiento Institucional coordinado por el Instituto de Administración Pública, el Instituto de Fomento Municipal y otras instituciones afines. A ese respecto, y de acuerdo a un informe presentado por el Instituto Internacional de Derechos Humanos, actualmente, la Subdirección de Gestión Social de la Unidad de Fortalecimiento Municipal del Instituto de Fomento Municipal tiene entre sus funciones brindar capacitación a la Dirección y oficinas municipales de la mujer en diversos temas, como el análisis de la política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres, cuadro de necesidades de las mujeres del municipio, presupuesto participativo con enfoque de género, el plan de equidad de oportunidades de Guatemala, enfoque de género y políticas públicas, entre otros.

Sobre este último punto, se encuentra la *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades*, aprobados por Acuerdo Gubernativo 302-2009.

Foto: 
Ramón /
Flickr



En su Eje 2 sobre Recursos Naturales, Tierra y Vivienda se establece como objetivo: "Garantizar a las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas el acceso a la propiedad de la tierra, vivienda digna e información apropiada, y al uso adecuado de los recursos naturales con la inclusión del enfoque de género y étnico cultural". Además, en su Eje político 2 dispone: "Garantizar el derecho de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas a la consulta sobre cualquier acción, que afecte el uso de los recursos naturales de su territorio, con base al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales".

Asimismo, incorpora un Eje 11 sobre participación sociopolítica a fin de garantizar el acceso a oportunidades equitativas y el respeto a las identidades culturales de las mujeres, promoviendo su participación plena y activa en los ámbitos económico, político, social y cultural del desarrollo de la nación. Los ejes mencionados dan cuenta del interés por incorporar y promover la participación política de las mujeres indígenas y no indígenas en el uso de recursos naturales de su territorio sobre la base de documentos internacionales vinculantes, como el Convenio 169 de la OIT.

En el ámbito jurisdiccional, no existen decisiones específicas sobre la consideración del enfoque de género en la actividad extractiva y sus repercusiones en Guatemala. Las que existen se remiten al análisis del derecho a la consulta de una comunidad o pueblo indígena, sin tomar en cuenta las características o impacto de la aplicación de dicho derecho respecto a las mujeres indígenas.



■ Foto:
Daniela Parra
/ Flickr

i. Principales normas y políticas públicas sobre mujeres

En la legislación hondureña se identifican las siguientes leyes para la promoción de la igualdad de género y participación política de la mujer:

TABLA N° 14. Legislación para la promoción de la igualdad de género y participación política de la mujer en Honduras

NORMA	OBJETO
<p><i>Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, Decreto N° 34-2000</i></p>	<p>Integra y coordina las acciones que el Estado y la sociedad civil tienen que ejecutar para eliminar todo tipo de discriminación contra la mujer y obtener igualdad de los hombres y mujeres ante la ley, priorizando las áreas de familia, salud, educación, cultura, medios de comunicación, medio ambiente, trabajo, seguridad social, crédito, tierra, vivienda y participación en la toma de decisiones dentro de las estructuras de poder.</p>
<p><i>Reformas a la Ley Electoral para incrementar la participación política de las mujeres de 2004 y 2012</i></p>	<p>En el año 2004, se reformó la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas para incluir un apartado sobre la "Igualdad de oportunidades políticas", que estableció una cuota del 30% de mujeres en los cargos de dirección partidaria y en las candidaturas a cargos de representatividad en Honduras. De forma posterior, en 2012, se elevó esa cuota al 40%, así como la aplicación del principio de paridad a partir del periodo electoral 2016²³⁵.</p>

Elaboración propia.

En el año 2016, mediante el Acuerdo N° 003-2016, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Honduras adoptó el *Reglamento de Aplicación del Principio de Paridad y el Mecanismo de Alternancia en la Participación Política de las Mujeres y Hombres en los Procesos Electorales*. A pesar

235. INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES). *La participación política de las mujeres en Honduras*. Agosto 2013. Washington: 2013. p. 6.

de que la promoción de la adopción de este reglamento se dio por parte de colectivos de mujeres, sus principales propuestas no fueron incorporadas en la versión final del Acuerdo; de ese modo, aunque el reglamento obliga a la aplicación del principio de paridad en la conformación de las fórmulas, nóminas y planillas de candidatas y candidatos a cargos de elección popular y de autoridades de los partidos políticos, limita la alternancia a la carga por departamento²³⁶.

Por otro lado, en el caso de políticas referentes a la mujer o mujer indígena que el Estado de Honduras ha adoptado, se encuentran:

TABLA N° 15. Políticas para la promoción de la igualdad de género y participación política de la mujer en Honduras

POLÍTICA	OBJETO
<p><i>Política de Equidad de Género en el Agro Hondureño 1999-2015 (no vigente)</i></p>	<p>Tuvo por objeto institucionalizar y operativizar, a partir de las políticas y planes sectoriales agrícolas, un proceso que permitiera el fortalecimiento y la ampliación de oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales en igualdad de condiciones a las mujeres rurales, a fin de reducir al año 2015 la brecha de género existente en el agro hondureño.</p>
<p><i>II Plan de Igualdad y Equidad de Género 2010-2022</i></p>	<p>Como instrumento técnico-político, tiene por objeto incorporar objetivos y metas para el logro de la igualdad y equidad de género en la Visión de País, Plan de Nación, en la agenda pública y, por tanto, en la corriente principal de planificación y presupuestación del Estado en el corto, mediano y largo plazo²³⁷.</p>
<p><i>Política Nacional de la Mujer - Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2014-2022</i></p>	<p>Tiene por objeto erradicar la violencia contra la mujer a través de la prevención, detección, atención integral y especializada, información e investigación y adecuación del marco jurídico nacional, así como la evaluación y monitoreo del cumplimiento que promuevan la igualdad de derechos²³⁸.</p>

Elaboración propia.

236. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Derechos políticos de las mujeres: Avances y buenas prácticas en Guatemala y Honduras*. San José: IIDH, 2018. p. 196.

237. La Gaceta. Decreto Ejecutivo N° PCM-028-2010. *Política Nacional de la Mujer - II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022*. Tegucigalpa: 2010. p. 6.

238. INSTITUTO NACIONAL DE LA MUJER (INAM). *Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2014-2022*. Tegucigalpa: 2014. p. 39.

En la articulación de estas políticas, cobra importancia una serie de mecanismos o instituciones implementadas desde el Estado o desde iniciativas independientes. Entre las más relevantes se encuentran:

TABLA N° 16. Mecanismos para el adelanto de las mujeres en Honduras

MECANISMO/ INSTITUCIÓN	FUNCIONES
Instituto Nacional de la Mujer (INAM)	Creado en 1999, es el ente responsable de formular, desarrollar, promover, coordinar y dar seguimiento a las políticas que garantizan y protegen los derechos de las mujeres, las adolescentes y las niñas. Con la reestructuración del gabinete hondureño en el año 2014, el INAM pasó a integrar el Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social mediante el Decreto Ejecutivo PCM-001-2014.
Dirección de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH)	Hasta 2014 funcionó como la Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH), pero con la reestructuración del Gobierno pasó a ser parte del Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social ²³⁹ . Tiene a su cargo la atención de los pueblos indígenas y afrohondureños.
Comisión Legislativa de Equidad de Género	Fue creada mediante la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Honduras, Decreto N° 363-2013, como una de las comisiones ordinarias encargadas de emitir dictámenes, informes y opiniones según le sean solicitados ²⁴⁰ .
Oficinas Municipales de la Mujer	Surgieron como "mecanismos impulsores y facilitadores del cambio sociocultural para avanzar hacia la igualdad en el nivel local. Aunque en Honduras carecen de fundamento legal, existen al menos 140 Oficinas Municipales de la Mujer (OMM)" ²⁴¹ .
Instancia de Mujeres Interpartidarias	Desde el año 2009, se ha organizado como mecanismo de presión y negociación con el Estado sobre incidencia y exigibilidad para el incremento de la participación política de la mujer. Se encuentra conformada por mujeres que han sido candidatas o han ejercido diversos cargos de elección popular por distintos partidos políticos ²⁴² .

Elaboración propia.

239. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Situación de derechos humanos en Honduras*. Informe país aprobado el 31 de diciembre de 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrs. 338, 353.

240. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Derechos políticos de las mujeres: Avances y buenas prácticas en Guatemala y Honduras*. San José: IIDH, 2018, p. 198.

241. Idem. p. 198

242. Idem. p. 199.

ii. Leyes, políticas públicas, instrumentos de gestión e instituciones relevantes en los dos ámbitos del objeto del estudio

MEDIO AMBIENTE

La *Ley General del Ambiente* (LGA), aprobada por Decreto N° 104-93, es la norma que regula los principios que rigen la protección, conservación, restauración y manejo sostenible del ambiente y recursos naturales del país. Dicha ley establece los entes responsables de la gestión ambiental, determina los mecanismos de protección, y las infracciones y delitos ambientales en que se puede incurrir. Como parte de sus principios generales, la LGA dispone en su artículo 4 que cualquier proyecto, sea público o privado, que pudiera tener incidencia o impacto en el medio ambiente, deberá, desde su concepción hasta su ejecución, tener en cuenta no solo la interrelación entre los recursos naturales, sino la interdependencia de las personas con su entorno, principalmente la afectación que un cambio en este puede generar en el ejercicio de sus derechos.

De acuerdo a la Agenda Ambiental de Honduras, existe una Política Ambiental decretada por el Gobierno en el año 2005²⁴³. A pesar de ello, el acuerdo mediante el cual se adoptó la citada política no se encuentra disponible en ninguno de los portales de transparencia de las instituciones concernidas. Por otro lado, el mismo documento menciona que se encuentra en proceso de construcción una nueva Política Ambiental (2017) que permita cubrir los vacíos y adaptar los objetivos de esta política pública a los estándares internacionales sobre protección y conservación del ambiente. Aunque se plantea que los objetivos de la Política Ambiental en construcción serían el manejo sostenible de los recursos naturales, el mejoramiento de la calidad ambiental y el fomento de la inversión y la valoración del capital natural, no se brindan mayores detalles.

De otro lado, se encuentra la *Ley General de Minería* (LGM), aprobada por Decreto N° 238-2012. De acuerdo a su artículo 1, esta tiene como objeto "normar las actividades mineras y metalúrgicas en el país". Entre sus disposiciones, se definen los derechos mineros, incluyendo sus límites y dimensiones; las actividades mineras; las actividades posproductivas; así como se establece el procedimiento de otorgamiento de la concesión minera, el régimen tributario aplicable, las sanciones por infracciones administrativas, y se regulan los regímenes de la pequeña minería y la minería artesanal.

243. MiAmbiente+. *Agenda ambiental de Honduras*. Honduras: 2017, p. 37.

Honduras cuenta también con la *Ley General de Aguas*, aprobada mediante Decreto N° 181-2009, con el fin de "establecer los principios y regulaciones aplicables al manejo adecuado del agua para la protección, conservación, valorización y aprovechamiento del recurso hídrico para propiciar la gestión integrada de dicho recurso a nivel nacional" (artículo 1). Para ello, define la organización administrativa a cargo de la gestión de los recursos hídricos, así como los derechos que pueden otorgarse a terceros sobre estos, los mecanismos de protección y conservación, entre otros aspectos.

Es relevante señalar también la *Ley de Hidrocarburos* (Decreto N°194-84), que también forma parte de la legislación sobre industrias extractivas en Honduras. De acuerdo a su artículo 1, la ley tiene por objeto "establecer el régimen jurídico de la investigación, exploración y explotación de los yacimientos de hidrocarburos y demás sustancias asociadas, así como de las actividades de transformación o refinación, transporte por oleoductos o gasoductos, comercialización o almacenamiento de las sustancias explotadas".

De otro lado, según la *Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico*, Decreto N° 120-2013, las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) de Honduras fueron creadas con el propósito de promover la inversión extranjera en diversos sectores a través del desarrollo de centros financieros nacionales e internacionales, centros logísticos internacionales, ciudades autónomas, cortes comerciales internacionales, distritos especiales de inversión, distritos energéticos renovables, zonas económicas especiales, zonas sujetas a un sistema jurídico especial, zonas afroindustriales especiales, zonas mineras sociales, zonas forestales sociales, entre otras (artículo 2).

Para ello, cuentan con personalidad jurídica, están autorizadas a establecer su propia política y normativa, gozan de autonomía funcional y administrativa, y tienen tribunales autónomos e independientes con competencia exclusiva en las mismas, según los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica de las ZEDE. A pesar de esta libertad para determinar parte del sistema jurídico que las rige, las normas emitidas por las autoridades de las ZEDE se encuentran jerárquicamente supeditadas a la Constitución de Honduras y a los tratados internacionales celebrados por el Estado de acuerdo al artículo 8.

En cuanto al marco institucional, se encuentra la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MiAmbiente+). De acuerdo al artículo 10 de la LGA, dicha secretaría es la institución encargada de cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental de Honduras, así como formular y coordinar las políticas nacionales sobre el ambiente, velar por el cumplimiento de estas y la coordinación institucional tanto en el sector público como en el privado en materia ambiental.

Su estructura orgánica se encuentra compuesta por una serie de direcciones, oficinas, departamentos y unidades abocadas a la gestión ambiental y de recursos naturales.

De otro lado, la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA) se dispuso mediante el artículo 11 de la LGA. Su funcionamiento se encuentra regulado por el Acuerdo N° 008-2015, reglamento del SINEIA²⁴⁴. La gestión del SINEIA se asigna a la Dirección General de Evaluación y Control Ambiental (DECA), y el reglamento desarrolla el trámite de licenciamiento ambiental a través de la Evaluación de Impacto Ambiental; sin embargo, ni las disposiciones sobre el trámite ni los principios rectores del SINEIA incorporan el enfoque de género o disposiciones sobre el impacto diferenciado que actividades como las que desarrollan las industrias extractivas pueden causar en las mujeres.



■ **IZQUIERDA:** Mundubat Fundazioa
DERECHA: USAID Honduras / Flickr

244. De acuerdo al artículo 6 de dicho Reglamento, el SINEIA se define como: **Artículo 6.**-El SINEIA se define como un conjunto de procesos y procedimientos por los cuales se busca dar un desarrollo sustentable al país, buscando un equilibrio entre el desarrollo de proyectos, obras y actividades, y el cuidado y preservación del medio ambiente. Sus responsabilidades fundamentales apuntan a la evaluación y control ambiental de las actividades humanas nuevas o en operación capaces de generar efectos adversos en el medio ambiente.

En Honduras se han dado algunos intentos por adoptar una ley general sobre el derecho a la consulta. El más reciente fue el proceso de diálogo promovido por la DINAFROH, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2015 para concertar un anteproyecto de ley sobre consulta previa con la participación de algunas organizaciones indígenas²⁴⁵. A pesar de ello, el anteproyecto de ley presentado en el Congreso de Honduras, en 2017, cambió sustancialmente el resultado del proceso de diálogo, ignorando las contribuciones realizadas por los pueblos indígenas, contrariando asimismo a los estándares internacionales aplicables y recomendaciones expresadas de la relatora especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU²⁴⁶.

Es importante señalar que la LGM contiene una disposición que se refiere de forma explícita a la participación ciudadana en el marco de la concesión minera, específicamente sobre las condiciones para el otorgamiento de concesiones de exploración:

Artículo 67.- *Previo a la resolución de otorgamiento de la Exploración, la Autoridad Minera solicitará a la Corporación Municipal respectiva y la población realizar una consulta ciudadana en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario; contados a partir de la notificación, en los términos que señala la Ley de Municipalidades, cuyo resultado le será informado en un término no mayor de diez (10) hábiles. La decisión adoptada en la consulta es vinculante para el otorgamiento de la Concesión de Explotación.*

Si el resultado de la consulta ciudadana fuere de oposición a la explotación, no se puede volver a realizar sino hasta después de tres (3) años.

La autoridad municipal respectiva debe solicitar el auxilio y la asistencia técnica y supervisión del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para el desarrollo de la consulta.

245. DPLF y OXFAM México. *Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México*. Ciudad de México: 2018. pp. 36-38.

246. *Idem*. p. 39.

Así, el artículo 67 de la LGM condiciona de forma clara el otorgamiento de la concesión de explotación al solicitante a la aprobación/posición a favor de la mayoría de la población del municipio en el que se pretenda realizar el proyecto minero.

La *Ley General de Aguas* crea un marco orgánico para la gestión de los recursos hídricos, conformado por tres entidades: i) El Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), ii) La Autoridad del Agua, y iii) los organismos de cuenca, de usuarios y consejos consultivos. Tanto el CNRH como los organismos de cuenca, de usuarios y consejos consultivos, según la composición dispuesta en la ley, cuentan con participación de organizaciones representantes de las comunidades. El CNRH es "un órgano consultivo, deliberativo y de asesoría para proponer y concertar políticas, dar seguimiento y control social a la gestión del sector hídrico" en términos del artículo 8 de la mencionada ley.

Por su naturaleza, sus atribuciones incluyen proponer los lineamientos de los instrumentos del ordenamiento y la planificación hídrica; evaluar los avances y el cumplimiento de los planes y políticas aprobados para el sector hídrico; actuar de agente de arbitraje y de prevención y solución de conflictos en el sector hídrico, entre otras. La *Ley General de Aguas* establece que estará integrado por 15 autoridades, entre las cuales se encuentran un(a) representante de la Federación de Agricultores y Ganaderos de Honduras, y un representante de las Confederaciones Campesinas de Honduras.

Cabe señalar también que, de acuerdo al citado reglamento del SINEIA, es responsabilidad de MiAmbiente+ propiciar la participación de la sociedad civil durante el proceso de evaluación ambiental en todas sus fases (artículo 58). Asimismo, a través del artículo 59 del reglamento se impone al proponente del proyecto la obligación de involucrar a la población vecina del área del proyecto en la etapa más temprana posible de la elaboración del estudio de EIA.

Por último, resulta relevante mencionar la *Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños* (P-PIAH) 2016-2026, adoptada mediante el Decreto Ejecutivo PCM-027-2016, cuyo objetivo generales garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrohondureños. Para ello, se ha propuesto "promover, con carácter de corresponsabilidad, espacios de participación y ejercicio de (sus) derechos humanos (...), en los ámbitos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales, respetando su cosmovisión"²⁴⁷.

247. Diario La Gaceta. *Decreto Ejecutivo PCM-027-2016. Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (P-PIAH) 2016-2016*. Tegucigalpa: 2016. p. 14.

iii. Análisis de inclusión del enfoque de género o impacto diferenciado de mujeres en contexto de extractivismo

A partir de la identificación del marco jurídico e institucional de Honduras en materia de medio ambiente y participación y consulta, se procederá a analizar la inclusión del enfoque de género en sus disposiciones o para su articulación, o la toma en cuenta de los impactos diferenciados en mujeres en contexto de extractivismo.

MEDIO AMBIENTE

Tal como se mencionó al inicio de la presente sección, el análisis sobre la inclusión del enfoque de género o impacto diferenciado en materia ambiental se hará principalmente en las disposiciones referidas a la evaluación de impacto ambiental en cada una de las normas y políticas que se verán a continuación.

La LGA establece, de forma específica, que con relación a proyectos susceptibles de contaminar o degradar el ambiente o los recursos naturales, se tiene la obligación de realizar un EIA de forma previa en los siguientes términos:

Artículo 5. *Los proyectos, instalaciones industriales o cualquier otra actividad pública o privada, susceptible de contaminar o degradar el ambiente, los recursos naturales o el patrimonio histórico-cultural de la nación, serán precedidos obligatoriamente de una evaluación de impacto ambiental (EIA) que permita prevenir los posibles efectos negativos.*

En tal virtud, las medidas de protección del ambiente o de los recursos naturales que resulten de dichas evaluaciones serán de obligatorio cumplimiento para todas las partes, en la fase de ejecución y durante la vida útil de las obras o instalaciones. A tal efecto, la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente creará el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SINEIA). (...)

Dicha obligación es reiterada y ampliada en el artículo 78 de la LGA, donde se precisa también qué actividades requerirán de forma obligatoria la realización de la EIA:

Artículo 78. (...) Se incluyen dentro de estas actividades:
La industria química, petroquímica, siderúrgica, petrolera,
curtiembre, papelera, azucarera, cementera, cervecera,
camaronera, licorera, cafetalera y la agroindustria en
general; de generación y transmisión de electricidad, minería;
construcción y administración de oleoductos y gasoductos;
transporte; disposición final, tratamiento o eliminación de
desechos y sustancias tóxicas y peligrosas; proyectos en
los sectores de turismo, recreación, urbanización, forestal,
asentamientos humanos y cualesquiera otras actividades
capaces de causar daños severos al equilibrio ecológico.

Ninguna obra o actividad de las mencionadas en el artículo 78 podrá ser ejecutada sin la aprobación de la EIA y la obtención del respectivo licenciamiento por la autoridad competente según lo establece el artículo 79. Pese a que la implantación de la EIA para la ejecución de proyectos que pudieran encajar en los supuestos citados en los párrafos anteriores es uno de los objetivos específicos de la LGA de Honduras, la única indicación que realiza sobre aspectos que deben tomarse en cuenta de forma primordial en su elaboración es la contenida en el artículo 6:

Artículo 6. Las disposiciones de la presente Ley y de las leyes sectoriales referentes a la protección de la salud humana y a la protección, conservación, restauración y manejo adecuado de los recursos naturales y del ambiente serán de obligatoria aplicación en las evaluaciones (EIA), a que se refiere el artículo anterior.

Si bien es evidente que la LGA pretende brindar algunos parámetros para la supervisión y fiscalización en materia ambiental, esta ignora los impactos diferenciados que las industrias extractivas pueden tener en la vida de las personas según su condición, lo cual resulta perjudicial para las mujeres, y en especial para las mujeres indígenas. Al tratarse de la norma que introduce el EIA como una obligación para actores como las empresas transnacionales que llevan a cabo proyectos extractivistas y crea el SINEIA, la falta de incorporación del enfoque de género como un principio que pueda transversalizarse a todo el aparato de gestión ambiental y de recursos naturales supone la invisibilización de los efectos que generan en este ámbito las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres.

En materia de políticas públicas del sector ambiental, dada la imposibilidad del acceso a los documentos pertinentes –es decir, la Política Ambiental vigente (2005) o el proyecto de la nueva Política Ambiental (2017)–, no es posible afirmar la inclusión o exclusión del enfoque de género o de impactos diferenciados de las actividades extractivas en las mujeres en estas. En cuanto al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, se observa que una de las labores más importantes de la Dirección General de Evaluación y Control Ambiental es la elaboración de los Términos de Referencia (TdR). De acuerdo al artículo 5.51 del Reglamento del SINEIA, los TdR son:

51.- Términos de Referencia: son los parámetros dados por MiAmbiente, en los que se establecen todas las especificaciones para la elaboración de los documentos, herramientas o estudios requeridos, como son Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EsEIA), Estudio de Auditoría Ambiental, Memorias Técnicas, Resumen del Plan de Gestión Ambiental, Resumen del Plan de Mejoramiento Ambiental, Planes de Gestión Ambiental y Planes de Mejoramiento Ambiental, los que deberán ser elaborados por la DECA o en su defecto presentados a esta Dirección por un PSA [Prestador de Servicios Ambientales] para su aprobación.

Foto: 
Garry Walsh /
Flickr



El uso de los TdR como parámetros para la producción de estos documentos, herramientas y estudios los convierte en documentos clave para la inclusión del enfoque de género o el análisis de impactos diferenciados de las actividades extractivas en las mujeres en el marco del deber de prevención del Estado. A pesar de ello, no se determina en las disposiciones del reglamento del SINEIA la necesidad de que los TdR incorporen el enfoque de género o soliciten que los documentos, herramientas y estudios aborden los impactos diferenciados.

Respecto de la *Ley General de Minería*, entre los principios y postulados sobre los procedimientos y regulaciones, los artículos 3 y 4 establecen lo siguiente:

Artículo 3. *El Estado garantiza que los procedimientos mineros responden a los principios de legalidad, transparencia, certeza, simplicidad, publicidad, uniformidad, eficiencia, participación ciudadana, simultaneidad y sostenibilidad.*

Artículo 4. *Son postulados de la presente ley los siguientes:*

a) *Asegurar la recta y efectiva aplicación de sus normas para garantizar la seguridad jurídica en el rubro minero;*

b) *Salvaguardar la vida humana y la salud general, privilegiando el cuidado del suelo, agua, aire, flora y fauna, mediante la aplicación de rigurosos controles ambientales en todas las operaciones mineras; y,*

c) *Fortalecer las finanzas del Estado y la de los municipios, mediante el establecimiento de regímenes tributarios justos, reales y competitivos.*

Si bien la LGM regula las actividades mineras, no contiene disposiciones que hagan referencia a estándares o enfoques a tomarse en cuenta para la obtención de la certificación ambiental para llevarlas a cabo o la elaboración de los EIA. A pesar de ello, es de resaltar que la LGM dispone para los titulares de derechos mineros la obligatoriedad de "establecer y cumplir todas las medidas necesarias y pertinentes, orientadas a garantizar los derechos de la persona humana y su entorno, sobre todo su vida y la salud" (artículo 11). Además, en los casos de tenencia de predio superficial, ha determinado que:

Artículo 50. *El otorgamiento de concesiones mineras no puede menoscabar la garantía de propiedad privada y la propiedad que pertenece a las municipalidades, que establece la Constitución de la República y desarrolla el Código Civil y los tratados internacionales en materia de Derechos de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, particularmente respetando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.*

Si bien la referencia realizada a la Constitución de Honduras, al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas implica la protección de las mujeres indígenas de la discriminación por razones de género, e incluso la aplicación de un enfoque diferenciado en la garantía de sus derechos²⁴⁸, ninguna disposición hace alusión directa a la incorporación del enfoque de género en la regulación y gestión de las actividades mineras o el ejercicio de los derechos mineros. Asimismo, lo dispuesto en el artículo 50 no basta para abordar los impactos diferenciados que las actividades mineras pueden tener en las mujeres, especialmente aquellos producidos en su autonomía física y en su autonomía económica.

La *Ley General de Aguas* reconoce en su artículo 3 que el agua es un recurso esencial para la vida de las personas, además del desarrollo social y económico del país, resulta lógico que dos de los objetivos específicos que se plantea la norma tengan que ver con: i) establecer normativa sobre la protección y conservación de este recurso, y ii) establecer normas claras que guíen su aprovechamiento²⁴⁹. Sobre esto

248. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Artículo 22

1. En la aplicación de la presente Declaración se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.
2. Los Estados adoptarán medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

249. Ley General de Aguas de Honduras, Decreto Nº 181-2009.

Artículo 5. Objetivos de la Ley. Son objetivos de la presente Ley:

1. Establecer el marco de principios, alcances y objetivos de la gestión hídrica;
2. Determinar las condiciones del dominio legal del agua, espacios y recursos asociados;
3. Definir el marco de competencias, funciones y responsabilidades de la administración pública en la gestión de los recursos hídricos.
4. Establecer normativa sobre la protección y conservación del recurso hídrico;
5. Establecer normas para el aprovechamiento del recurso hídrico; y,
6. Establecer el marco sancionario.

último, dedica el Capítulo II de su Título V a abordar el Aprovechamiento mediante Derechos Reales Administrativos, entre los cuales se regulan los concesionamientos para el desarrollo de proyectos de energía renovable, para regantes que usen infraestructura y volúmenes de riego mayores de diez hectáreas, y para usos industriales y comerciales de medianas y grandes empresas.

En ese sentido, el artículo 69 que contiene las disposiciones generales para los procedimientos a fin de obtener permisos de aprovechamientos precisa que la solicitud que se presente ante la entidad titular respectiva con el fin de obtener un derecho real administrativo como lo es el concesionamiento, deberá incluir la certificación ambiental que ajuste a las normas emitidas por las autoridades pertinentes. Más allá de lo citado, no refiere qué información o parámetros deberían tomarse en cuenta para la obtención de la certificación ambiental citada, ni se hace mención alguna a la realización del EIA. Por otro lado, ninguna de las disposiciones de la ley contiene una visión que incorpore los impactos diferenciados que el uso del agua para actividades extractivas podría tener en las mujeres, ni se incluye el enfoque de género como herramienta para la gestión de los recursos hídricos en Honduras.

Respecto a este punto en particular, el Comité CEDAW estableció en su Recomendación General N° 34 que los Estados Parte, entre ellos Honduras²⁵⁰, deberían velar porque sus legislaciones garanticen los derechos de las mujeres rurales e indígenas a los recursos naturales, entre ellos el agua²⁵¹. La ausencia de disposiciones que aborden desde una perspectiva de género la garantía sobre este recurso para las mujeres rurales e indígenas supone una falla en sus obligaciones generales de derechos humanos.

La *Ley de Hidrocarburos*, por otra parte, no posee ninguna disposición que haga alusión a requerimientos para la certificación ambiental o la EIA de la que habla la LGA. Solo respecto a los contratos de operación, regulados en el Capítulo III de la ley, se menciona en el artículo 26 que los contratistas "también se obligará(n) a cumplir las normas legales de conservación y protección de los recursos naturales y del medio ambiente, y las aplicables en materia de seguridad y salubridad". Vinculado a ello, tampoco sus disposiciones contemplan el enfoque de género o los impactos diferenciados de las actividades de la mencionada ley en las mujeres.

250. Honduras ratificó la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer el 3 de marzo de 1983.

251. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación General núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*. CEDAW/C/GC/34. Disponible desde el 7 de marzo de 2016, párr. 59.

En materia de protección del medio ambiente, si bien la articulación de la Ley Orgánica de las ZEDE va abocada a la promoción del desarrollo de proyectos que incluyen a las industrias extractivas, se deja a criterio de las autoridades de cada ZEDE la adopción de políticas orientadas a la protección y preservación del medio ambiente. Un punto resaltante sobre la Ley ZEDE es lo que establece su artículo 43:

Artículo 43.- *Las autoridades de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) no deben llevar a cabo actos que vulneren los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y afrodescendientes sobre las tierras que les hubieren sido otorgadas mediante títulos concedidos por el Gobierno de la República. Dichos títulos continuarán gozando del pleno reconocimiento por las autoridades de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). Se ratifica la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los territorios comprendidos dentro del ámbito espacial de competencia de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE). (...)*

Al igual que con la LGM, esta norma también supone la protección de las mujeres indígenas de la discriminación por razones de género y la garantía de un enfoque diferenciado en el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, resulta cuestionable la falta de parámetros mínimos o principios que las ZEDE deberían seguir en la elaboración de las políticas ambientales, especialmente en materia de género respecto a las actividades extractivas que puedan llegar a desarrollarse al interior de las ZEDE.

En lo que respecta a la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MiAmbiente+), notamos que su estructura orgánica se encuentra compuesta por una serie de direcciones, oficinas, departamentos y unidades abocadas a la gestión ambiental y de recursos naturales. En las normas que la rigen de forma interna, no se puede identificar la incorporación del enfoque de género como herramienta de uso transversal, ni se advierten disposiciones sobre la misión, visión y competencias de cada órgano que compone MiAmbiente+ que consideren los impactos diferenciados de las industrias extractivas en las mujeres para el cumplimiento de sus funciones, lo cual resulta de especial preocupación en el caso de la Dirección de Evaluación y Control Ambiental (DECA), que tiene a su cargo la gestión del SINEIA, que depende de la Subsecretaría de Recursos Naturales.

Foto: ■
Internet



A pesar de ello, se toma nota de la Unidad de Transparencia, Género y Participación Ciudadana de la Oficina Coordinadora de Proyectos (OCP), ente gestor, integrador y ejecutor de los proyectos de MiAmbiente+, que articula y gestiona iniciativas para el desarrollo sostenible en coordinación con el Gobierno de Honduras, la cooperación internacional, los pueblos indígenas y afrohondureños, y la sociedad civil²⁵². Sin embargo, no se logró acceder a información sobre las directivas que definen su rol al interior de la OCP.

PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

En este apartado, el análisis sobre la aplicación del enfoque de género se hará sobre los mecanismos de participación y consulta previstos en el marco jurídico e institucional de Honduras, con especial énfasis en aquellos relacionados a la participación ciudadana en la gestión ambiental y de recursos naturales.

En cuanto a la consulta previa, como fue señalado, Honduras es Estado parte del Convenio 169 de la OIT y otros tratados de derechos humanos que protegen este derecho de los pueblos indígenas. Según fue indicado previamente, el artículo 3.1 de dicho tratado dispone el "derecho a la no discriminación por género en la aplicación de disposiciones del Convenio".

252. MiAmbiente+. *Organigrama 2019*. Ver: https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=NDc0MzlyODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjMOMg==.



■ Foto:
Mundubat
Fundazioa

En el sector minero, la LGM contiene artículos referidos de forma explícita a la participación ciudadana en el marco de la concesión minera. Sin embargo, no prevé un mecanismo para garantizar la participación de la mujer. La no incorporación de la perspectiva de género en el proceso de consulta ciudadana, en tanto no es prerrogativa de acuerdo a las disposiciones de la ley el tomarla en cuenta, afecta la eliminación de los obstáculos que enfrentan las mujeres en su participación en la vida comunitaria²⁵³ y podría devenir en la falta de participación efectiva por la que el Estado debería velar en el marco de su deber de supervisión y fiscalización en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo.

La *Ley General de Aguas* establece que los organismos de cuenca, de usuarios y consejos consultivos son "instancias de coordinación y concertación de las acciones de los agentes públicos y privados involucrados en la gestión multisectorial en el ámbito geográfico de la cuenca. Constituyen entidades de empoderamiento de la comunidad para asegurar la participación ciudadana en el cumplimiento de la ley, las políticas y los planes de la gestión hídrica".

Entre las atribuciones que le asigna el artículo 21 de la *Ley General de Aguas*, se encuentran la promoción de la identificación y proposición para la ejecución de acciones en el ámbito de la cuenca; dar seguimiento y evaluar el avance y cumplimiento de los planes y políticas aprobados en cuanto a, conservación, protección y aprovechamientos hídricos y demás acciones, entre otras. Para su integración, se requieren según el artículo 22 de la mencionada ley:

253. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación General núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*. CEDAW/C/GC/34. Disponible desde el 7 de marzo de 2016, párr. 54.

Artículo 22. Integración de los Consejos de Cuenca: los Consejos de Cuenca estarán integrados por representantes de las siguientes entidades, con actuación de la cuenca: (...)

4) Dos (2) representantes de organizaciones de usuarios del agua;

5) Dos (2) representantes de organizaciones campesinas;

6) Dos (2) representantes de organizaciones comunitarias (patronatos);

7) Dos (2) representantes de organizaciones ambientalistas; (...)

9) Dos (2) representantes, si lo hubiese, de la Asociación de Pueblos Autóctonos y Afrodescendientes de Honduras;

10) Dos (2) representantes de Consejos de Subcuenca;

11) Dos (2) representantes de Consejos de Microcuenca; (...).

Ninguno de los artículos mencionados hace alusión a la forma de elección o aplicación de cuotas u otros mecanismos para garantizar la participación activa, libre, efectiva y significativa de las mujeres en el CNRH y los Consejos de Cuenca.

De otro lado, el marco institucional relevante en materia de participación se vincula, como se señaló, a la DINAFROH que, en su estructura orgánica, cuenta con una Dirección de Inclusión Social y Equidad de Género; sin embargo, se carece de información sobre sus funciones y la incorporación del enfoque de género a sus competencias.

En cuanto a la P-PIAH 2016-2026, se observa que se incluyó como parte de los enfoques que guían sus objetivos estratégicos la igualdad de género, definiéndola como un enfoque que permite "observar, estudiar y transformar las diferencias culturales, económicas y políticas en la construcción de la condición y posición de hombres y mujeres, niños y niñas, que generan desigualdades y se expresan en situaciones de discriminación y exclusión social"²⁵⁴. Asimismo, entre sus principios rectores se encuentran: i) la igualdad y no discriminación, ii) medidas de acción afirmativa o medidas especiales, y iii) participación, consulta y consentimiento.

254. Diario La Gaceta. Decreto Ejecutivo PCM-027-2016. Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (P-PIAH) 2016-2016. Tegucigalpa: 2016. p. 14.

A través de este planteamiento, se puede afirmar que la P-PIAH es la única política hondureña que contiene en su base una perspectiva de género, reconociendo que existen impactos diferenciados en las mujeres por su condición de tales y que estos generan situaciones de desigualdad, discriminación y exclusión social. La conjunción del enfoque de género con los principios rectores de igualdad y no discriminación, medidas de acción afirmativa, y participación, consulta y consentimiento garantizaría no solo la participación efectiva de las mujeres indígenas y afrohondureñas a nivel político, sino también en las consultas ciudadanas. Además, constituye un punto de inicio en el cumplimiento de los principios rectores desarrollados por la CIDH para lograr implementar medidas que prevean y aborden todas las violaciones de sus derechos humanos²⁵⁵.

De forma específica, la P-PIAH plantea en su Eje 1), sobre la participación social y política y el ejercicio de la ciudadanía intercultural de los pueblos indígenas y afrohondureños, como línea de acción, el "eliminar las barreras que obstaculizan la plena participación política de las poblaciones vulneradas por racismo y discriminación racial, con acciones afirmativas para los PIAH"²⁵⁶. Para implementar dicha línea de acción, se propone el uso del II Plan de Igualdad y Equidad de Género y la Ley de Igualdad de Oportunidades con el fin de incentivar una participación inclusiva.

Por otra parte, en su Eje 5), sobre el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales, la P-PIAH plantea como primera línea de acción lograr "garantizar el derecho a la identidad individual y colectiva y al consentimiento previo, libre e informado"²⁵⁷. Si bien las acciones estratégicas planteadas no han incorporado de la misma forma que el Eje 1) el enfoque de género, la transversalidad de los enfoques y principios rectores del P-PIAH debería garantizar que en la implementación de la acción estratégica se tomen en cuenta los estándares internacionales que velan por la participación efectiva de la mujer indígena en estos procesos.

En cuanto al Reglamento del SINEIA, como se señaló tiene disposiciones sobre la participación de la sociedad civil durante el proceso de evaluación ambiental en todas sus fases (artículo 58) y la obligación del proponente del proyecto de involucrar a la población vecina del área en la etapa más temprana posible de la elaboración

255. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Las mujeres indígenas y sus derechos en las Américas*. Informe temático aprobado el 17 de abril de 2017 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 36.

256. Diario La Gaceta. *Decreto Ejecutivo PCM-027-2016. Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (P-PIAH) 2016-2016*. Tegucigalpa: 2016. p. 17.

257. *Idem*. p. 21.

del Estudio de EIA (artículo 59). Aunque es claro que se busca brindar una garantía a la participación de la población de los municipios que pudieran resultar afectados por el proyecto a realizarse, no se prevé ningún mecanismo con enfoque de género que asegure o busque efectivizar la participación de las mujeres en estos procesos, ni desde la perspectiva del acceso a la información ni la consulta en sí misma.

El análisis de la incorporación del enfoque de género o impactos diferenciados en mujeres en el marco jurídico e institucional de Honduras en materia ambiental y de participación y consulta pone en evidencia las grandes deficiencias y vacíos para la garantía efectiva de los derechos de las mujeres, especialmente de las mujeres indígenas y afrohondureñas. De las leyes, políticas, instrumentos e instituciones abordados en el análisis, únicamente la DINAFROH y la P-PIAH 2016-2026 mencionan o incluyen una perspectiva de género.

Sin dejar de reconocer la importancia de la adopción de la P-PIAH, resulta preocupante que las normas rectoras en materia ambiental y que regulan los procesos de concesión de proyectos extractivos no incorporen el enfoque de género o reconozcan el impacto diferenciado que las actividades de estas industrias pueden provocar en las mujeres.

D. **Perú**



i. Principales normas y políticas públicas sobre mujeres

Perú cuenta con un marco normativo en materia de género y derechos de las mujeres compuesto principalmente por las siguientes leyes:

TABLA N° 17. Legislación para la promoción de la igualdad de género y participación política de la mujer en Perú

<p>Ley N° 28983. Ley de Igualdad de Oportunidades (2007)</p>	<p>Tiene por objetivo establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida pública y privada, propendiendo a la plena igualdad²⁵⁸.</p> <p>Asimismo, señala que se debe "fomentar el acceso a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de créditos para la producción y titulación de tierras, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural, lingüística y las zonas afectadas por la violencia política"²⁵⁹.</p>
<p>Ley N° 30364. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (2015)</p>	<p>Su objetivo es prevenir, erradicar y sancionar toda forma de violencia producida en el ámbito público o privado contra las mujeres por su condición de tales, y contra los integrantes del grupo familiar; en especial, cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad, por la edad o situación física, como las niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad²⁶⁰.</p>
<p>Ley N° 30403. Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes (2015)</p>	<p>Tiene por objetivo prohibir el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes. Esta prohibición abarca todos los ámbitos en los que transcurre la niñez y la adolescencia, comprendiendo el hogar, la escuela, la comunidad, lugares de trabajo, entre otros relacionados²⁶¹.</p>
<p>Ley que modifica la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas (LGCC), para fortalecer el rol de la mujer en las comunidades (2019)</p>	<p>Modifica el artículo 19 de la LGCC que dispone la conformación de las directivas comunales (órganos responsables del gobierno y administración de cada comunidad), al incorporar un segundo párrafo que establece una cuota mínima del 30% de mujeres o varones en la conformación de estas directivas²⁶².</p>

Elaboración propia.

258. Gobierno del Perú. Ley N° 28983. Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. 12 de marzo de 2007. Perú. Artículo 1.

259. Idem, Artículo 6, inciso d.

260. Gobierno del Perú. Ley N° 30364. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. 6 de noviembre de 2015. Perú. Artículo 1.

261. Gobierno de Perú. Ley N° 30403. Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes. 16 de noviembre de 2015. Sección II.1. Modalidades de violencia que abordará el plan.

262. Congreso de la República del Perú. "Ley que modifica la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, para fortalecer el rol de la mujer en las comunidades". En: El Peruano. Lima: Editora Perú. 18 de julio de 2019. Año XXXVI - N° 15017. p. 4.

En el caso de políticas referentes a la mujer o mujer indígena, el Estado peruano ha adoptado las siguientes normas:

TABLA N° 18. Políticas para la promoción de la igualdad de género y participación política de la mujer en Perú

<p><i>Acuerdo Nacional (2002)</i></p>	<p>El Estado señala: a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente²⁶³.</p>
<p><i>Decreto Supremo N° 005-2017/MIMP. Dispone que en las entidades públicas del Gobierno nacional y de los gobiernos regionales se cree una comisión, comité o grupo de trabajo, para la igualdad de género (2007)</i></p>	<p>Tiene como fin coordinar, articular y fiscalizar la incorporación del enfoque de género en las políticas y gestión institucional, a fin de promover el cierre de brechas de género y la igualdad entre mujeres y hombres, en el marco de la implementación y cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad de género²⁶⁴.</p>
<p><i>Decreto Supremo N° 054-2011-PCM. Plan Bicentenario: El Perú hacia 2021 (2011)</i></p>	<p>Se trata del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que tiene como fin brindar los lineamientos de política, las prioridades, los objetivos, las metas y la definición de las acciones de orden estratégico para el desarrollo armónico y sostenido del país. Entre los lineamientos de este, se encuentra la "Promoción de la equidad" donde, entre otros, se señalan las acciones para garantizar el derecho de no discriminación y, asimismo, consolidar la titulación de la propiedad de tierras con enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, respetando la diversidad cultural y la vocación natural de los suelos y sin favorecer el cambio de uso²⁶⁵. El Plan Bicentenario, además, consigna como un objetivo nacional "la plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas".</p>

<p>Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (2012)</p>	<p>Tiene como fin transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas del Estado peruano en sus tres niveles de gobierno, garantizando la igualdad y la efectiva protección de los derechos humanos para mujeres y hombres, la no discriminación y el pleno desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y colectivas²⁶⁶. El Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG) contiene ocho objetivos estratégicos, entre ellos, el octavo está referido a "Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales".</p>
<p>Decreto Supremo N° 003-2015-MC. Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (2015)</p>	<p>Tiene como objetivo orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, particularmente de los pueblos indígenas y la población afroperuana²⁶⁷. Asimismo, cuenta con un enfoque de derechos humanos, intercultural, intersectorial y de género.</p>
<p>Decreto Supremo N° 008-2016/MIMP. Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021 (2016)</p>	<p>Señala que la violencia de género es "toda acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado". Reconoce que esta violencia puede ser agravada por una superposición de otras varias capas de discriminación, como diversidad racial, clase, edad, entre otras. Asimismo, entre una de sus 19 tipificaciones de violencia, se encuentran aquellas producidas en el marco de conflictos sociales²⁶⁸.</p>
<p>Decreto Supremo N° 008-2019/MIMP. Política Nacional de Igualdad de Género (2019)</p>	<p>Aborda la discriminación estructural contra las mujeres como un problema central en el país, generando desigualdad, limitando el ejercicio de los derechos fundamentales y oportunidades de desarrollo de las mujeres; reproduciéndose socialmente y transmitiéndose de generación en generación a lo largo de la historia del país²⁶⁹. Entre sus Objetivos Prioritarios (OP): OP3: Garantizar el acceso y la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones; y, OP4: Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres.</p>

Elaboración propia.

263. Gobierno del Perú. *Acuerdo Nacional*. 22 de julio de 2002. Perú. Objetivo 2: Equidad y justicia social, 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. Disponible en: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/11-promocion-de-la-igualdad-de-oportunidades-sin-discriminacion/>.

264. Gobierno de Perú. *Decreto Supremo que dispone la creación de un mecanismo para la Igualdad de Género en las entidades del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales*. Decreto Supremo N° 005-2017-MIMP. 19 de junio de 2017. Perú. Artículo 2.

265. Gobierno de Perú. *Decreto Supremo que aprueba el Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Decreto Supremo N° 054-2011-PCM. 22 de junio de 2011. Perú.

266. Gobierno de Perú. *Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017*. Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP. 17 de agosto de 2012. Perú.

En cuanto a mecanismos para el avance de las mujeres, el Estado peruano cuenta con las siguientes instituciones:

TABLA N° 19. Mecanismos para el avance de las mujeres en Perú

<p>Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)</p>	<p>Está a cargo de diseñar, establecer, promover, ejecutar y supervisar políticas públicas a favor de las mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y migrantes internos, para garantizar el ejercicio de sus derechos y una vida libre de violencia, desprotección y discriminación en el marco de una cultura de paz.</p>
<p>Observatorio Nacional de la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar</p>	<p>Mecanismo de articulación intersectorial del Sistema Nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, a fin de generar información y conocimiento para el seguimiento y mejora de las políticas públicas, de conformidad con la Ley N° 30364, el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, y otros instrumentos normativos asociados al tema.</p>
<p>Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)</p>	<p>Responsable de formular, diseñar, promover y ejecutar planes, proyectos y programas de prevención y atención, además de promover acciones de protección y recuperación frente a la violencia familiar y sexual, así como la generación del conocimiento de la problemática y la promoción de relaciones democráticas entre varones y mujeres.</p>
<p>Comisión de Género del Poder Judicial</p>	<p>Institucionaliza la perspectiva de género en la labor judicial, garantizando la protección de los derechos fundamentales y oportunidades para mujeres y hombres usuarias/os del sistema de justicia, contando con juezas y jueces que internalizan y aplican el enfoque de género en sus decisiones y actuaciones, así como para quienes laboran en el Poder Judicial que permita brindar un óptimo servicio de justicia.</p>

Elaboración propia.

El Ministerio de la Mujer, ente rector, sin embargo, cuenta con un presupuesto bastante bajo; apenas representa el 0,39% del presupuesto nacional y, específicamente, el presupuesto para la implementación del Plan Nacional contra la Violencia de Género

267. Gobierno de Perú. Decreto Supremo que aprueba la *Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*. Decreto Supremo N° 003-2015-MC. 28 de octubre de 2015. Perú.

268. Gobierno de Perú. Decreto Supremo que aprueba el *Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021*. Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP. 25 de julio de 2016. Perú.

269. Gobierno de Perú. Decreto Supremo que aprueba la *Política Nacional de Igualdad de Género*. Decreto Supremo N° 008 -2019-MIMP. 3 de abril de 2019. Perú. I. 1. 1 Presentación.

(PNCVG) tiene asignado el 32.3% de este. Es decir, el Estado apenas le asigna el 0.12% del presupuesto nacional.

ii. Leyes, políticas públicas, instrumentos de gestión e instituciones más relevantes en los ámbitos del objeto del estudio

MEDIO AMBIENTE

El Ministerio del Ambiente (MINAM), es el ente rector en materia ambiental en el país. Así, en 2009 señaló que la evaluación de impacto ambiental es un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión y, asimismo, intensificar sus impactos positivos²⁷⁰.

Respecto a los instrumentos de gestión, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en su artículo 25, menciona que *“los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos”*. De igual manera, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)²⁷¹ es otro instrumento de gestión ambiental, que tiene como principal característica ser aplicado antes de que las políticas, planes y programas sean aprobados, considerando aspectos ambientales, sociales, políticos e institucionales²⁷².

El Decreto Legislativo N° 1078, que modifica la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley SEIA), establece en su artículo 3 que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, obras, construcciones y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos, ni ninguna autoridad nacional sectorial, regional

270. Gobierno del Perú. Reglamento de la Ley N° 27446 aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. 24 de setiembre de 2009. Perú. Artículo 14.

271. Gobierno del Perú. Resolución Ministerial N° 175-2016-MINAM. Aprueban los criterios y mecanismos para la implementación del Proceso de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). 8 de julio de 2016, Perú.

272. DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR). *El ABC de la EAE: Evaluación Ambiental Estratégica en Loreto*. DAR, julio 2012. 28 pp.
Disponible en: https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/116_ABC_EAE_2013.pdf.



■ Foto:
Mayra Dongo / DAR

o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la resolución expedida por la respectiva autoridad competente. El Ministerio del Ambiente (MINAM) tiene entre sus funciones, dirigir el SEIA, de conformidad con lo dispuesto en el literal f) del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del MINAM.

En el Anexo II del Reglamento de la Ley del SEIA, actualizado mediante Resolución Ministerial N° 157-2011, y sus modificatorias, se establece el listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, entre los cuales se encuentran los sectores energía, minas, transporte, comunicaciones, entre otros.

Respecto a las instituciones que realizan certificación ambiental, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), organismo adscrito al MINAM, es el encargado de la evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión de cada sector de una manera ordenada. Este fue creado con el objetivo inicial de concentrarse en los proyectos de inversión nacionales o multirregionales con mayores impactos, evaluando Estudios de Impacto Ambiental detallados. A nivel regional, los encargados serían los gobiernos regionales. A su vez, el EIA es elaborado por consultoras ambientales contratadas por los titulares de los proyectos y evaluados por el Estado.

En cuanto a la supervisión y fiscalización de los compromisos en los instrumentos de gestión ambiental se tiene el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), que tiene como ente

rector al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Este es un órgano técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente que, junto con las Entidades de Fiscalización Ambiental, se encargan de promover el cumplimiento de la normativa ambiental en los agentes económicos y la mejora del Sistema Nacional de Gestión Ambiental de manera articulada, efectiva y transparente, con el fin de resguardar el equilibrio entre la inversión en actividades económicas y la protección ambiental.

PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

La Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, en su Eje de Política 3 sobre Gobernanza Ambiental, señala respecto a la Inclusión Social en la Gestión Ambiental que:

"La participación activa y pluricultural de la población en la gestión ambiental, y en particular, la intervención directa de grupos minoritarios o vulnerables, sin discriminación alguna", así como "promover la adopción de mecanismos para evaluar y valorar el enfoque de género e intercultural, y los intereses de los grupos minoritarios o vulnerables en los procesos de gestión ambiental". De igual manera, "la necesidad de incentivar la participación de las mujeres y de los jóvenes en los diversos procesos con la finalidad de un ejercicio pleno de su ciudadanía ambiental"²⁷³.

En materia de participación, el PLANIG hace referencia a la participación igualitaria de mujeres y hombres, teniendo en su Objetivo 7: "incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana". En ese sentido, el PLANIG plantea el perfeccionamiento del mecanismo de acción afirmativa para la participación de mujeres en elecciones a cargos de representación política; el reconocimiento de buenas prácticas para la igualdad de género en la gestión pública y en las organizaciones sociales, políticas, gremiales, comunales y el sector privado; que las organizaciones políticas cumplen cuota de género de acuerdo a la normatividad, entre otras.

En cuanto a la consulta previa, Perú es el único país en la región con una ley general sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas u originarios (Ley N° 29785). Fue promulgada en 2011, y establece un procedimiento para el ejercicio del derecho

273. Gobierno del Perú. Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. Aprueba la *Política Nacional del Ambiente*. 22 de mayo de 2009. Perú. Eje de Política 3, punto 3.

a la consulta en el marco de las obligaciones del Estado contenidas en el Convenio 169 de la OIT. Este fue el resultado de las demandas de los propios pueblos indígenas que desencadenaron las protestas de Bagua en 2009 y el compromiso del Estado de promulgar la ley de consulta y su reglamento. Es a partir de estas demandas que el Estado inició un proceso interno de adecuación de sus normas al Convenio 169 y a los pronunciamientos de instancias internacionales, después de múltiples pronunciamientos de jueces e instituciones que interpretaban de manera distinta el alcance del derecho²⁷⁴.

Sin embargo, diversas organizaciones indígenas y de la sociedad civil han dado cuenta de que este procedimiento incumple los estándares derivados del Convenio 169 y los pronunciamientos de organismos internacionales aplicables. Con efecto, la participación de los pueblos indígenas en los procesos de consulta no ha sido adecuada en el Perú, y muchas veces tales procesos de consulta previa son percibidos como un mecanismo para obtener una licencia social dirigida a validar los proyectos de inversión²⁷⁵.



Foto: ■

Mayra Dongo / DAR

274. COORDINADORA DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS DE LA CUENCA AMAZÓNICA (COICA). *Declaratoria de la COICA y propuesta sobre Consulta y Consentimiento Previo Libre e Informado*. Ecuador. 2019. Disponible en: http://aidesep.org.pe/sites/default/files/media/Declaracion%20Emergencia%20COICA%20Consulta%20Previa%2012marzo19%20firmada_compressed_compressed_0.pdf.

275. COICA & DAR. *Informe Regional Comparativo sobre Desarrollo de Derechos a la Consulta Previa, Territorio, Salud, Educación reconocidos por el Convenio 169 de la OIT: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú*. 2016. Disponible en: https://www.dar.org.pe/archivos/inf_c169_COICA_DAR.pdf.

De otro lado, la Ley N° 28611, *Ley General del Ambiente*, en su artículo 72, señala que los estudios y proyectos de exploración, explotación y aprovechamiento de recursos naturales que se autoricen en tierras de pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas adoptan las medidas necesarias para evitar el detrimento a su integridad cultural, social, económica ni a sus valores tradicionales. En caso de proyectos o actividades a ser desarrollados dentro de las tierras de poblaciones indígenas, comunidades campesinas y nativas, los procedimientos de consulta se orientan preferentemente a establecer acuerdos con los representantes de estas, a fin de resguardar sus derechos y costumbres tradicionales, así como para establecer beneficios y medidas compensatorias por el uso de los recursos, conocimientos o tierras que les corresponda según la legislación pertinente.

Por otro lado, en el año 2009 el Ministerio del Ambiente (MINAM) aprobó el *Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales* (Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM)²⁷⁶. Si bien este instrumento no contempla la consulta previa, menciona la importancia de la consulta y la participación ciudadana en los procesos ambientales. Sin embargo, este instrumento se ha hecho poco efectivo por parte del sector ambiente.

Los subsectores relativos a las extractivas, específicamente minería, hidrocarburos, transportes, tienen normativa que incorpora el derecho a la participación ciudadana, aunque con una oportunidad baja de influir en las decisiones ambientales finales. Por ello, en la práctica han sido percibidos como procesos administrativos que podrían, además, obstruir la inversión privada²⁷⁷.

Además, a la fecha, OEFA ha incorporado la participación ciudadana en el monitoreo ambiental a través del Reglamento de Participación Ciudadana en las Acciones de Monitoreo Ambiental a cargo del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA/CD y modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2016-OEFA/CD²⁷⁸.

En 2013 se flexibilizaron los instrumentos de gestión ambiental mediante la creación de un nuevo documento que sirve dentro del proceso de evaluación ambiental, que son los Informes Técnicos

276. DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR). *Informe regional de transparencia y acceso a la información en industrias extractivas en América Latina y el Caribe*. Lima, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3lafgQp>.

277. DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR). *Participación ambiental efectiva: discusión pendiente*. Lima, 2019. Disponible en: https://dar.org.pe/archivos/publicacion/184_participacion.pdf.

278. Ver: <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/RES0032-2014-OEFA-CD-ELPERUANO.pdf> y <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/RES-003-2016-OEFA-CD-ELPERUANO.pdf>.

Sustentatorios, creados mediante Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, que tiene como plazo de evaluación 15 días hábiles, por lo cual el proceso de participación no aplica por considerarse que son casos de impacto ambiental "no significativo". Sin embargo, los criterios técnicos para definir la dimensión del impacto no son claros²⁷⁹.

En ese sentido, los conflictos en contextos extractivos, además de tener un fondo social, ambiental o económico, tienen que ver con el manejo de la información sobre el proyecto y también repercute en la participación ciudadana. Se pueden generar percepciones negativas que, ante la ausencia de información previa y diálogo oportuno, llegan a situaciones de alta intensidad de violencia, como el caso de Espinar²⁸⁰. Dicha situación se acentúa por la ausencia del enfoque de género e interculturalidad en la participación.



Foto: ■

Johana Mendoza / DAR

279. DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR). *Informe regional de transparencia y acceso a la información en industrias extractivas en América Latina y el Caribe*. Lima: 2018, p. 60. Disponible en: <https://bit.ly/3lafgQp>.

280. DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR). *Participación ambiental efectiva: discusión pendiente*. Lima: DAR, 2019. 44 pp. Disponible en: https://dar.org.pe/archivos/publicacion/184_participacion.pdf.

iii. Análisis de inclusión del enfoque de género o impacto diferenciado de mujeres en contexto de extractivismo

MEDIO AMBIENTE

Mediante el Decreto Supremo N° 005-2017, el MIMP dispuso que "en las entidades públicas del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales se cree una comisión, comité o grupo de trabajo, para la Igualdad de Género". Esto con el objetivo de coordinar, articular y fiscalizar la incorporación del enfoque de género en las políticas y gestión institucional, a fin de promover el cierre de brechas de género y la igualdad entre mujeres y hombres, en el marco de la implementación y cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad de género. Como resultado de este proceso, se tiene a los 15 sectores con estos mecanismos aprobados, algunos con vigencia permanente, otros de manera periódica²⁸¹. Este decreto supremo apuesta por la transversalización del enfoque de género a nivel organizacional y el MIMP se encuentra priorizando esta estrategia, pero aún no hay un camino claro en el caso de instrumentos hacia sus administrados.

El Ministerio del Ambiente tiene un Grupo de Trabajo para la Igualdad de Género desde agosto de 2017. Cuenta, asimismo, con un *Plan de Acción de Género y Cambio Climático*, siendo el primer país en la región en contar con un instrumento de gestión que insta a desarrollar e implementar políticas públicas que consideren los impactos diferenciados del cambio climático en hombres y mujeres. En este instrumento, se identifica como una causa para la deforestación de los bosques amazónicos a "la expansión de la infraestructura de comunicación e industrias (carreteras, hidroeléctricas, hidrocarburos)", aunque cuenta con actividades concretas para enfrentar este tipo de causas que impactan en la Amazonía. Asimismo, este instrumento representa una oportunidad para poder incluir el riesgo climático en los instrumentos de gestión ambiental (EIA y EAE).

Es positivo que el Senace cuenta con *Lineamientos para promover la participación de la mujer en el Proceso de Certificación Ambiental*, mediante los cuales se incorporan indicadores de género en la identificación de impactos y participación ciudadana en los instrumentos de gestión ambiental. Dichos lineamientos se basan en que el Senace ha identificado que hay dos obstáculos que limitan la

281. R. M. N° 053-2018-PCM, R. M. N° 048-2018-TR, R. M. N° 032-2018-MINCETUR, R. M. N° 043-2018-IN, R. M. N° 296-2017-MIMP, R. M. N° 369-2017-VIVIENDA, R. M. N° 394-2017-MEM/DM, R. M. N° 0347-2017-MINAGRI, R. M. N° 1152-2017-DE/SG, R. M. N° 377-2017-PRODUCE, R. M. N° 292-2017-EF/41, R. M. N° 167-2017-MIDIS, R. M. N° 0566-2017-MRE, R. M. N° 795-2017-MTC/01, R. M. N° 225-2017-MINAM.

participación de las mujeres en procesos de certificación: las brechas de género en el acceso a la información; y el idioma utilizado en estos procesos. Asimismo, en dicho documento se destaca la diferenciación de afectaciones entre hombres y mujeres, y en la información y necesidades de las mujeres²⁸². Igualmente, se reconoce que en los procesos de aprobación de certificación ambiental en las industrias extractivas hay una baja participación de las mujeres debido a las condiciones diferenciadas en espacios de representación y toma de decisiones, e incluso, por reasentamientos.

Sin embargo, al no tener un carácter vinculante, termina siendo meramente declaratorio. Esto se ha visto en el proyecto de Hidrovía Amazónica, donde los talleres informativos no han mostrado metodologías para la participación efectiva de las mujeres ni indicadores para esta, más que la lista de asistencia. De otro lado, el EIA presentado no ha contemplado impactos diferenciados.

El OEFA creó, en agosto de 2017, el Comité para la Igualdad de Género, el cual se encuentra enfocado en el tema institucional. En 2018, su Plan de Trabajo tenía como objetivo (OE2): "Promover buenas prácticas que permitan fomentar la igualdad de género en el proceso de fiscalización ambiental"²⁸³. Como parte de este objetivo se busca elaborar un diagnóstico de brechas de género en el proceso de fiscalización ambiental, con el fin de generar instrumentos acordes a la situación de los ámbitos donde se encuentran realizando sus actividades de campo²⁸⁴. Sin embargo, este no ha podido desarrollarse durante 2018 debido a que no cuentan con un presupuesto asignado.

Los ministerios de Energía y Minas (MINEM), y de Transporte y Comunicaciones (MTC) tienen aprobada la creación de Comités de Igualdad de Género desde 2017 y 2018, respectivamente. Pero, al respecto aún no se encuentra con información en sus portales de transparencia.

Para megaproyectos de infraestructura, el MTC no cuenta con lineamientos o procedimientos hacia sus administrados con enfoque de género. Además, en 2018 se reestructuró su Comité para la Igualdad, el cual estaría desarrollando su plan de trabajo para el primer trimestre de 2019²⁸⁵. En 2018, el Ministerio de Cultura (MINCU) creó la Comisión Sectorial para la Transversalización de los Enfoques de

282. SENACE: R. J. Nº 066-2017-SENACE/J *Lineamientos para promover la participación de la mujer en el proceso de certificación ambiental.*

283. ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA). *Plan de trabajo 2018 del Comité para la Igualdad de Género de OEFA.* 2018. Disponible en: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=27704.

284. Señalado durante una entrevista realizada en el segundo semestre de 2018.

285. Reportado durante una entrevista realizada en el segundo semestre de 2018.

Género e Interculturalidad²⁸⁶, con el objetivo de "coordinar, articular, monitorear y fiscalizar la incorporación de los enfoques de género e interculturalidad en las políticas y gestión del sector Cultura". Hasta la fecha de publicación del presente estudio, no se había publicado su plan de trabajo.

PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

Durante el desarrollo de los procesos de consulta previa, el Ministerio de Cultura no ha establecido acciones concretas sobre la participación efectiva de las mujeres indígenas. Inclusive se ha demandado falta de traductores y metodologías que garanticen su participación efectiva y no se traten solo de espacios informativos.

Aunque la Ley de Consulta señala que debe prestar especial interés a la situación de las mujeres, la necesidad de promover la participación efectiva de las mujeres y utilizar metodologías con enfoque de género y diálogo intercultural, no ha considerado una cuota de participación de mujeres indígenas. En 2013, el MINCU publicó una *Guía Metodológica de la Consulta a los Pueblos Indígenas* donde define el enfoque de género en el marco de generar condiciones para una participación equitativa entre los hombres y las mujeres. En 2015, se publicó una nueva guía denominada *Consulta previa: orientaciones para la participación de los pueblos indígenas u originarios*. Sin embargo, en esta no se incluye el concepto de enfoque de género en sus lineamientos, reduciéndolo a preguntas generales sobre participación de mujeres. Así, la guía carece de metodologías, estrategias y herramientas para garantizar la participación efectiva de las mujeres y el recojo de sus aportes de manera diferenciada.

A nivel sectorial, se cuenta con normatividad para regular los procesos de participación, pero son pocas las que consideran entre sus principios el garantizar la no discriminación. Pero además, ninguna de estas brinda directrices específicas para la promoción de la participación de las mujeres en todo proceso²⁸⁷.

286. MINISTERIO DE CULTURA (MINCU). Resolución Ministerial N° 352-2018-MC. De la creación y objeto de la Comisión Sectorial Créase la Comisión Sectorial para la transversalización de los enfoques de género e interculturalidad del Ministerio de Cultura. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/207873-352-2018-mc>.

287. Es importante mencionar que aun las autoridades sectoriales necesitan actualizar los reglamentos de participación ciudadana bajo el SEIA de conformidad con lo ordenado en la R. M. N° 018-2012-MINAM del 27 de enero de 2012. Asimismo, está pendiente que se apruebe el reglamento de participación ciudadana bajo el SEIA prepublicado por el MINAM con recomendaciones de sociedad civil, pueblos indígenas y otros actores interesados en mejorar estos procesos.

TABLA N° 20. *Perspectiva de género en normativa de subsectores en Perú*

SECTOR / SUBSECTOR	NORMATIVA	PERSPECTIVA DE GÉNERO
<i>Subsector Minería</i>	Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (D. S. N° 028-2008-EM)	Señala el Principio de no discriminación; donde <i>Isel promueven la participación efectiva de toda persona en dicho proceso, sin distinguir raza, etnia, género, religión, cultura, idioma, opinión política, origen nacional o social, posición económica, orientación sexual, nacimiento o cualquier otra condición</i> ²⁸⁸ .
<i>Subsector Hidrocarburos</i>	Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (R. M. N° 304-2008-MEM-DM) Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Hidrocarburos (D. S. N° 012-2008-EM)	No tiene ninguna consideración sobre principios de género. Sin embargo, sí considera entre los mecanismos de participación el uso de medios con pertinencia cultural ²⁸⁹ . No presenta consideraciones de género o promoción de participación de mujeres ²⁹⁰ .
<i>Subsector Hidrocarburos</i>	Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos (R. M. N° 571-2008 MEM-DM)	Señala como uno de los principios de participación: la igualdad de derechos, donde <i>nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole</i> ²⁹¹ .
<i>Sector Transporte</i>	Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes (D. S. N° 004-2017-MTC)	No presenta consideraciones de género o promoción de participación de mujeres ²⁹² .
<i>Sector Transporte</i>	Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D. S. N° 002-2009-MINAM) Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el proceso de evaluación ambiental y social en el Subsector Transportes (R. D. N° 006-2004-MTC-16)	No presenta consideraciones de género o promoción de participación de mujeres ²⁹³ . No presenta consideraciones de género o promoción de participación de mujeres.

Elaboración propia.

En un reciente estudio conducido por OXFAM y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), se evidenció que de los procesos de consulta previa en actividades extractivas, de 5709 asistentes en 27 procesos de consulta, la representación de mujeres indígenas fue de 1649 (29%). El estudio señala también que las regiones andinas tienen una mayor participación porcentual que las regiones amazónicas²⁹⁴. Instancias estatales, como la Defensoría del Pueblo, han llamado la atención sobre algunos de estos procesos.

Como se advirtió previamente, la menor participación de las mujeres tiene relación estrecha con un menor acceso a la propiedad de la tierra en las comunidades campesinas e indígenas. Ello limita su participación efectiva, con voz y voto, en espacios de toma de decisiones. Así, por ejemplo, en el caso de la Amazonia, la participación de las mujeres como dirigentes de sus comunidades alcanzaría apenas un 2%²⁹⁵.

Por último, cabe notar que, a nivel de las organizaciones indígenas, se cuenta con el Programa Mujer de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP). Dando un paso importante en el reconocimiento y visibilización de las mujeres, ha identificado el tema de la participación como una necesidad importante y es parte de la Agenda de las Mujeres Indígenas de la Amazonia de AIDSESP²⁹⁶.

288. Gobierno de Perú. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero. Decreto Supremo Nº 028-2008-EM. Aprobado el 26 de mayo de 2008.
289. Gobierno de Perú. Resolución Ministerial que aprueba Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero. Resolución Ministerial Nº 304-2008-MEM-DM. Aprobado el 24 de junio de 2008.
290. Gobierno de Perú. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Hidrocarburos. Decreto Supremo Nº 012-2008-EM. Aprobado el 19 de febrero de 2008.
291. Gobierno de Perú. Resolución Ministerial que aprueba los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos. Resolución Ministerial Nº 571-2008 MEM-DM. Aprobado el 5 de diciembre de 2008.
292. Gobierno de Perú. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes. Decreto Supremo Nº 004-2017-MTC. Aprobado el 9 de febrero de 2017.
293. Gobierno de Perú. Resolución Directorial que aprueba el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el proceso de evaluación ambiental y social en el Subsector Transportes-MTC. Resolución Directoral Nº 006-2004-MTC-16. Aprobado el 16 de enero de 2014.
294. OXFAM & ONAMIAP. *¡Sin mujeres indígenas, no! Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa en la industria extractiva en el Perú*. Perú, 2019. Disponible en: <https://peru.oxfam.org/latest/policy-paper/%C2%A1sin-mujeres-ind%C3%ADgenas-no>.
295. MARCELO, K. *Declaración en el Conversatorio "Conocimientos y derechos en el empoderamiento de las mujeres indígenas"*. Disponible en: <http://chirapaq.org.pe/es/mujeres-indigenas-claman-por-ser-escuchadas-durante-debate-en-lima>.
296. ASOCIACIÓN INTERÉTNICA DE DESARROLLO DE LA SELVA PERUANA (AIDSESP). *Agenda de las Mujeres Indígenas de la Amazonia de AIDSESP*. Lima, Perú, 2018. Eje 4. Participación activa y efectiva en la toma de decisiones.

Igualmente, varias organizaciones de mujeres indígenas plantean la participación en el proceso de tomas de decisiones como punto fundamental de su agenda. Por ejemplo, ONAMIAP demanda replantear la ley de cuotas de género y para pueblos indígenas, incorporando mecanismos de alternancia para mujeres indígenas y jóvenes indígenas en la participación política, el desarrollo de nuevos mecanismos que garanticen la representación política de indígenas, entre otros²⁹⁷.

Otro ejemplo es el de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP), que tiene un eje sobre Defensa del Territorio de Nuestro Cuerpo, desde donde se demanda la participación política en igualdad de condiciones de las mujeres en todos los espacios²⁹⁸.

297. Revisado en: <https://onamiap.org/nuestra-agenda/>.

298. Revisado en: <http://fenmucarinap.org.pe/proyecto-nacionales/defensa-del-territorio-de-nuestro-cuerpo/>.



4

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

La desigualdad de género es la forma más generalizada de discriminación en el mundo. No es una coincidencia que la mayoría de las personas pobres en el mundo sean mujeres y niñas. Afrontar la desigualdad de género dentro de las industrias extractivas requiere un cambio fundamental en la forma sobre cómo se conceptualiza, se organiza y se gobierna la industria. Requiere una redefinición de los valores, la cultura y las normas que producen y mantienen los prejuicios de género dentro del sector.

El liderazgo y la igualdad de participación de las mujeres en la vida pública y política son una cuestión de justicia social a la vez que un medio de promover la responsabilidad por la igualdad de género y los derechos de las mujeres. El liderazgo y la igualdad de participación de las mujeres en la toma de decisiones, incluidas las referidas a las industrias extractivas, pueden contribuir a la protección de los derechos de las mujeres, así como al logro de objetivos de desarrollo más amplios.

A partir del análisis realizado sobre la incorporación del enfoque de género y la inclusión de mujeres en los instrumentos sobre licenciamiento y explotación de recursos y toma de decisiones, se ha puesto en evidencia sus carencias. Si bien en algunos aspectos hay avances, sobre todo en lo que se refiere a políticas que incorporan enfoque de género, aún persisten vacíos respecto a leyes que señalen expresamente la importancia de tomar en consideración las consecuencias de la industria extractiva en la vida de las mujeres y, sobre todo, qué medidas se deben tomar para mitigar dichos impactos y garantizar los derechos de las mujeres en consonancia con los instrumentos internacionales que obligan a los Estados bajo análisis.

En ese sentido, resulta preocupante que esta ausencia se vea reflejada con más notoriedad en normas sobre procesos de concesión, licenciamiento, exploración y explotación de recursos naturales, pues suelen ser los momentos en los cuales se desarrollan conflictos sociales y vulneración de derechos. Frente a esta ausencia, le corresponde al Estado implementar un marco normativo y de políticas públicas para transversalizar el enfoque de género en todas las etapas que involucren a la población, en específico, a las mujeres.

Recomendaciones

Para los gobiernos:

POLÍTICAS Y NORMATIVA

- Conforme a las obligaciones internacionales, en materia de derechos humanos, desarrollar e implementar políticas sólidas y leyes aplicables para promover la igualdad de género, la realización de los derechos de las mujeres y niñas y el empoderamiento económico de ellas en contextos extractivos.
- Aprobar normativa vinculada con el sector extractivo amplia participación de mujeres en la planificación, elaboración y aprobación de políticas y normas que les afecten a través de metodologías que incluyan el enfoque de género.
- Concebir políticas orientadas a atender los impactos negativos a nivel social y de salud que sufren las comunidades afectadas por los proyectos, en particular el incremento de la violencia hacia las mujeres y las niñas.

OTORGAMIENTO DE DERECHOS Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

- Desarrollar estudios sobre la participación de mujeres en los procesos de evaluación ambiental que sirvan de línea base para incorporar el enfoque de género en la evaluación ambiental.
- Incorporar el enfoque de género e intercultural en instrumentos de gestión ambiental que se traduzca en estrategias, metodologías y acciones para la participación efectiva de las mujeres en los procesos de participación ciudadana, evaluación de estudios de impacto ambiental y fiscalización ambiental, así como el monitoreo y verificación de indicadores que lo comprueben.
- Incluir indicadores de género en la identificación de impactos sociales, ambientales y económicos de los procesos de evaluación de impacto ambiental de todos los proyectos extractivos.

INDEMNIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

- Establecer condiciones de indemnización por la adquisición de tierras y el reasentamiento que permitan mejorar o, por lo menos, restablecer los medios de vida, las cuales no deben discriminar por motivos de género. El derecho a la propiedad colectiva corresponde a hombres y mujeres. Asimismo, las condiciones de indemnización no deben depender de la posesión de un título válido oficial sobre las tierras en cuestión.
- En el marco de los derechos individuales de la población, es necesario priorizar los programas de indemnización que incluyan: la compensación de tierra por tierra con la concesión de un título legal tanto a las usuarias como a los usuarios de la tierra y titulares de derechos.
- Invertir y redistribuir los ingresos procedentes de las industrias extractivas en servicios y programas que promuevan la igualdad de género y atiendan los derechos de las mujeres, especialmente, en educación, salud, trabajo de cuidado no remunerado y, particularmente, seguridad y eliminación de la violencia hacia las mujeres y niñas. Los gobiernos subnacionales que ejecutan la renta extractiva deben incorporar en sus planes indicadores de seguimiento y evaluación a dichos recursos, servicios y programas.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- En coordinación con las entidades a cargo de las políticas de género e interculturalidad, implementar planes de capacitación en derechos humanos, derechos indígenas, derechos de las mujeres y gobernanza para las y los funcionarios públicos responsables de diseñar, implementar y evaluar los planes de participación ciudadana en el ámbito extractivos, con el fin de mejorar estos instrumentos y procesos.
- Incluir en los planes institucionales de los ministerios relevantes el componente de fortalecimiento de capacidades en materia de género e interculturalidad y garantizar su ejecución, a fin de que el personal que trabaja directamente con las comunidades afectadas por proyectos extractivos las aplique en su accionar.

EQUIDAD Y EMPRENDIMIENTO

- Generar condiciones para la participación efectiva de las mujeres de las comunidades afectadas por los proyectos en los procesos de toma de decisiones (incluidos los procesos de consulta previa, libre e informada – CPLI) y los espacios de gobernanza local, en particular mediante la elaboración de directivas para la consulta de partes interesadas con enfoque de género.
- Promover el empoderamiento económico de las mujeres a través del emprendimiento y creando incentivos para que las empresas extractivas cuenten con proveedores que incluyan a mujeres en sus cadenas de suministro y les ofrezcan capacitación técnica a nivel local.

PROTECCIÓN DE DEFENSORAS

- Firmar y ratificar el Acuerdo de Escazú en la región a fin de generar la debida articulación intersectorial y transversal de las entidades públicas para la implementación efectiva del acuerdo en cada país.
- Implementar un registro nacional de situaciones de riesgo de defensores y defensoras ambientales, el uso de intérpretes en procesos judiciales y administrativos, y fiscalías especializadas ambientales, de manera que sirva para salvaguardar los derechos de las poblaciones que intervienen en los procesos de participación: en el otorgamiento de derechos, en la evaluación de los EIA y en la fiscalización ambiental.

Para las empresas:

POLÍTICAS Y NORMATIVA

- Establecer, implementar y garantizar la responsabilidad de políticas específicas que fomenten la igualdad de género, el respeto de los derechos de las mujeres y la participación equitativa de las mujeres y los hombres en prácticas de participación comunitaria.

- Promover y hacer efectiva la participación de las mujeres y organizaciones por los derechos de las mujeres en el diseño de las políticas y de sus planes de implementación de la empresa.
- Cumplir con su obligación de respetar los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres, consagrados en particular en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer y como lo exigen los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

OTORGAMIENTO DE DERECHOS Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

- Llevar a cabo y publicar evaluaciones de impacto en función del género para todos los proyectos extractivos como parte de o junto a los procesos de evaluación de impacto social y ambiental.
- Concebir políticas y prácticas orientadas a atender los impactos negativos a nivel social y de salud que sufren las comunidades afectadas por los proyectos, en particular el incremento de la violencia hacia las mujeres y las niñas.

INDEMNIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

- Diseñar e implementar programas de indemnización, distribución de beneficios y desarrollo comunitario que sean accesibles tanto a mujeres como a hombres, y que atiendan los impactos de los proyectos extractivos para los derechos de las mujeres.
- Establecer protocolos y métodos específicos para asegurar la participación equitativa y segura de las mujeres de las comunidades afectadas en los procesos de consulta y toma de decisiones con relación a los proyectos, incluyendo acuerdos, programas y planes de desarrollo comunitario local; reasentamiento y restablecimiento de los medios de vida; monitoreo participativo del impacto de las industrias extractivas y procesos de CPLI.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- Ofrecer a todo el personal talleres relevantes y prácticos de sensibilización al género que cubran conceptos como igualdad de género, derechos humanos, diversidad y no discriminación, y brindar al personal que trabaja directamente con las comunidades una formación avanzada sobre metodologías con enfoque de género y desarrollo participativo.
- Evitar prácticas de planificación tributaria agresivas que puedan privar injustamente a los gobiernos de recursos necesarios para favorecer los derechos de las mujeres en el sector extractivo.
- Reforzar la paridad de género en las prácticas de reclutamiento y empleo a nivel local, brindando capacitación técnica a las mujeres a través del diseño de programas de capacitación adaptados a las necesidades y a los horarios de las mujeres.

EQUIDAD E INTERCULTURALIDAD

- Establecer mecanismos de queja/reclamo que sean transparentes, justos, con enfoque de derechos y accesibles tanto a las mujeres como a los hombres.
- Elaborar una declaración de principios –acompañada de una guía de buenas prácticas– sobre género y los derechos de las mujeres que exija que los miembros se comprometan a trabajar con ellas y garantizar que los proyectos extractivos respeten sus derechos, y que asegure que las mujeres pueden beneficiarse de estos. Incorporar estos compromisos en procesos de garantía y en otras declaraciones de principios elaboradas por las empresas para asegurar su aplicación por los miembros.

PROTECCIÓN DE DEFENSORAS

- En el caso de las empresas que apoyan programas de restablecimiento de medios de vida de las mujeres, asegurarse de que estos programas son seguros, no explotan a las mujeres y ofrecen un salario mínimo vital o un ingreso comparable.
- Promover y apoyar los procesos de firma y ratificación del Acuerdo de Escazú en la región, y participar de los espacios de diálogo y promoción del acuerdo en los países donde se realizan sus operaciones.

Para las instituciones financieras internacionales:

POLÍTICAS Y NORMATIVA

- Reconocer y respetar las normas y los principios de derechos humanos incluidos en sus salvaguardas o normas de desempeño, y tomar todas las medidas necesarias para "no causar daño" y asegurar que los proyectos beneficien a las poblaciones más vulnerables.
- Garantizar que se incluyan en los préstamos de desarrollo otorgados a los gobiernos –para la ejecución de mejoras normativas e implementación de proyectos de inversión– la implementación de directrices, políticas y salvaguardas de género.

OTORGAMIENTO DE DERECHOS Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

- Transversalizar las cuestiones de género en todos sus marcos de salvaguardas, con especial atención en las salvaguardas referidas a medio ambiente, seguridad alimentaria, tierra agrícola, indemnización, consulta comunitaria y CPLI.
- Exigir que los clientes realicen evaluaciones de impacto en función del género para los proyectos extractivos, como parte de o junto a los procesos de evaluación de impacto social y ambiental y de evaluación de los derechos humanos.

INDEMNIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

- Establecer salvaguardas y normas de desempeños de género independientes para asegurar las garantías obligatorias a las mujeres, garantizar que ellas se benefician de los proyectos y promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
- Asegurar que haya mecanismos de reclamo accesibles tanto a mujeres como a hombres a nivel institucional, en sus procedimientos, proyectos y préstamos otorgados.
- Incluir el género como elemento clave en la ejecución de programas de fortalecimiento de las capacidades y en las condiciones de los préstamos otorgados.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- Asegurarse de que el personal institucional tenga un alto nivel de conocimiento y competencias de género brindando capacitación cuando sea necesario, así como para aquel personal contratado a través de consultorías o para la participación de mecanismos concretos.

PROTECCIÓN DE DEFENSORAS

- Facilitar la participación de organizaciones por los derechos de las mujeres en el diseño y la evaluación de estrategias y programas a nivel de los países para garantizar un riguroso análisis de género.

Para las organizaciones sociales y representativas de pueblos indígenas:

POLÍTICAS Y NORMATIVA

- Incorporar el enfoque diferenciado de género en sus políticas, normativas internas, estrategias, programas y proyectos, así como el reconocimiento igualitario entre hombres y mujeres en las labores internas de la organización y en los derechos laborales.

EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN

- Promover mecanismos para una mayor participación política de las mujeres en los espacios de decisión comunal, tales como cuotas de género en la composición de las directivas comunales.
- Promover mecanismos de participación política en espacios de decisión y estructuras de gobernanza de las federaciones locales y organizaciones indígenas nacionales. Del modo que se incentive a mecanismos paritarios de decisión.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- Capacitar a los líderes indígenas en las organizaciones así como en las comunidades para una mejor comprensión del enfoque de género y de la importancia del rol de la mujer indígena en los espacios nacionales e internacionales de incidencia.

REDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

- Promover y garantizar la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados entre las y los integrantes de la familia de las comunidades, a fin de evitar el desgaste físico y emocional de las mujeres.
- Promover el reconocimiento de las mujeres de las comunidades como titulares de derecho sobre la tierra y los territorios, sin perjuicio de condiciones sociales específicas, tales como el estado civil de las mismas.



Foto:
Juan Carlos Huayllapuma / CIFOR / Flickr

5

ANEXOS

Anexo N° 1. Matriz de estudios sobre impacto diferenciado de la actividad extractiva en mujeres

N°	PAÍS	TÍTULO	AUTOR/ES	EDITORIAL	AÑO
1-1	Bolivia	Diagnóstico de justicia de género en los procesos de consulta de proyectos extractivos en Bolivia, Ecuador y el Perú	Castillo, Gerardo y Laura Soria	Societas Consultora de Análisis Social / OXFAM	2011
1-2	Bolivia	Mujer rural: Cambios y persistencias en América Latina	López, Elizabeth	Centro Peruano de Estudios Sociales	2011
2-1	Brasil	III Homenagem. Maria Do Espirito Santo Silva. Pela valorização das defensoras de direitos humanos	Fichino, Daniela y otros	Justiça Global	2016
2-2	Brasil	Na Linha de Frente. Criminalização dos defensores de direitos humanos no Brasil (2006- 2012)	Carvalho y otros	Justiça Global	2013
2-3	Brasil	Brazil's Social Movement, Women And Forests: A Case Study From the National Council of Rubber Tappers	P. Shanley y otros	International Forestry Review	2011
3-1	Colombia	Defendemos el medioambiente, defendemos los derechos humanos	Penchaszadeh, Analia	Amigos de la Tierra Internacional	2014
3-2	Colombia	Impacto de la explotación minera en las mujeres rurales: afectaciones al derecho a la tierra y el territorio en el sur de La Guajira, Colombia	Romero, Jazmin y Dana Barón	Estrategia colaborativa en Colombia por la garantía de los derechos a la tierra y al territorio	2013

Nº	PAÍS	TÍTULO	AUTOR/ES	EDITORIAL	AÑO
3-3	Colombia	Situación de derechos humanos de defensores y defensoras del medio ambiente en el contexto de las industrias extractivas en América. Audiencia Pública del 156 Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)	CIDH	No se especifica	2015
3-4	Colombia	El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente. Informe	Coalición de 32 organizaciones locales, nacionales, regionales e internacionales	International Service for Human Rights (ISHR)	2015
3-5	Colombia	Informe sobre derechos humanos y medio ambiente en América presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ocasión de la audiencia de carácter general celebrada en Washington D. C. el 16 de octubre del año 2002	Sofía Bordenave y Romina Picolotti	Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente	2002
3-6	Colombia	Las defensoras por los derechos humanos y su lucha por la justicia en Colombia	ABC Colombia, Oficina Internacional de Derechos Humanos - Acción Colombia, U.S. Office on Colombia y otros	ABC Colombia, ODHACO, U.S. Office in Colombia	2011
4-1	Cuba	Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer a la tierra. Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	FAO	1998

Nº	PAÍS	TÍTULO	AUTOR/ES	EDITORIAL	AÑO
5-1	Ecuador	Memoria Seminario Internacional "Extractivismo en América Latina... agua que no has de beber..."	Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) y Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL)	Editorial Quimantú	2014
5-2	Ecuador	Modalidades de criminalización y limitaciones a la efectiva participación de las mujeres defensoras de derechos ambientales, los territorios y la naturaleza en las Américas	Fondo de Acción Urgente de América Latina. Diana Milena Murcia y Laura María Carvajal	Fondo de Acción Urgente de América Latina	2015
5-3	Ecuador	Intervención minera a gran escala en Ecuador y vulneración de derechos humanos	Comisión Ecuémérica de Derechos Humanos (CEDHU), organización canadiense Derechos y Democracia, y Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)	Comisión Ecuémérica de Derechos Humanos (CEDHU) Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)	2010
6-1	El Salvador	Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina. Observatorio de conflictos mineros de América Latina (OCMAL)	Cecilia Chérrez, César Padilla, Sander Otten, María Rosa Yumbra	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), Acción Ecológica	2011
6-2	El Salvador	Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo (CIDH)	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2016

Nº	PAÍS	TÍTULO	AUTOR/ES	EDITORIAL	AÑO
6-3	El Salvador	Memoria Seminario Internacional "Extrativismo en América Latina... agua que no has de beber..."	Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) y Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL)	Editorial Quimantú	2014
6-4	El Salvador	Política económica de la minería en El Salvador, impacto laboral en el municipio de San Isidro	Trabajo de investigación presentado por Xiomara del Carmen Morataya Martínez, Laura Elisa Zavaleta Lemus		2013
6-5	El Salvador	Tierra para nosotras	Red Centroamericana de Mujeres Rurales Indígenas y Campesinas (RECMURIC) con apoyo de OXFAM y Unión Europea	No específica	2014
7-1	Guatemala	La minería metálica en Centroamérica. Una valoración sobre impactos, transparencia y fiscalidad - OXFAM	Marta Guadalupe Romero, investigadora del CEG, Oswaldo Samayoa, investigador del CEG, David Dávila, investigador del CEG	OXFAM y Centro de Estudios de Guatemala	2016
7-2	Guatemala	Agresiones contra defensoras de derechos humanos en Mesoamérica. Informe 2012-2014	Coordinación: Marusia López (JASS) y Verónica Vidal (AWID)	Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos (IM-Defensoras)	2015

Nº	PAÍS	TÍTULO	AUTOR/ES	EDITORIAL	AÑO
7-3	Guatemala	Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina. Observatorio de conflictos mineros de América Latina (OCMAL) - Acción Ecológica	Cecilia Chérrez, César Padilla, Sander Otten, María Rosa Yumbla	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), Acción Ecológica	2011
7-4	Guatemala	Guatemala: Derechos humanos e hidroeléctricas. Compendio de información que presentan organizaciones y comunidades a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH) y la Red DESC	No específica	2017
7-5	Guatemala	Criminalización de la protesta social	Ramón Cadena con la asistencia de Jessica Vásquez	Unión Europea y Comisión Internacional de Juristas	2012
7-6	Guatemala	Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
7-7	Guatemala	Recuento de la criminalización contra las mujeres rurales de Latinoamérica	OXFAM	No específica	2015
7-8	Guatemala	Extractivismo en América Latina, impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio	Tatiana Cordero Velásquez	Fondo de Acción Urgente de América Latina	2016

Nº	PAÍS	TÍTULO	AUTOR/ES	EDITORIAL	AÑO
7-9	Guatemala	Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala	Amnistía Internacional	Amnesty International Ltd.	2016
7-10	Guatemala	Mujeres indígenas: clamor por la justicia. Violencia sexual, conflicto armado y despojo violento de tierras	Luz Méndez Gutiérrez, Amanda Carrera Guerra	Equipos de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP)	2014
8-1	Honduras	Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala	Amnistía Internacional	Amnesty International Ltd.	2016
8-2	Honduras	Violencia contra Defensoras de Derechos Humanos en Mesoamérica. Diagnóstico 2012	Benjamin Acosta y Pere Perelló	Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos	2013
8-3	Honduras	Honduras: El lugar más peligroso para defender el planeta	Global Witness	No se especifica	2017
8-4	Honduras	Modalidades de criminalización y limitaciones a la efectiva participación de las mujeres de derechos ambientales, los territorios y la naturaleza en las Américas. Actualización 2016	Fondo de Acción Urgente	Alternativa Gráfica	2016

Nº	PAÍS	TÍTULO	AUTOR/ES	EDITORIAL	AÑO
9-1	México	Violencia contra Defensoras de Derechos Humanos en Mesoamérica. Diagnóstico 2012	Benjamin Acosta y Pere Perelló	Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos	2013
9-2	México	Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos al agua potable y saneamiento en México (Informe DHAYS)	Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)	No se especifica	2017
9-3	México	Agresiones contra defensoras de Derechos Humanos en México	Flor Goche	Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México (RNDDHM)	2017
9-4	México	Modalidades de criminalización y limitaciones a la efectiva participación de las mujeres de derechos ambientales, los territorios y la naturaleza en las Américas. Actualización 2016	Fondo de Acción Urgente	Alternativa Gráfica	2016
9-5	México	Defensoras de Derechos Humanos en la mira. Desafíos para su protección integral en Oaxaca	Red de mujeres activistas y defensoras de Derechos Humanos de Oaxaca	Productos Gráficos El Castor, S. A.	2015
9-6	México	Mirada en el territorio. Cómo mujeres y hombres enfrentan la minería. Aproximaciones a tres comunidades mineras en México	Hilda Salazar Ramirez Maritza Rodríguez Flores	Greenprint, México D. F.	2015

Nº	PAÍS	TÍTULO	AUTOR/ES	EDITORIAL	AÑO
9-7	México	El extractivismo desde el enfoque de género: una contribución en las estrategias para la defensa del territorio	Hilda Salazar Ramirez	El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR)	2017
10-1	Nicaragua	Modalidades de criminalización y limitaciones a la efectiva participación de las mujeres de derechos ambientales, los territorios y la naturaleza en las Américas. Actualización 2016	Fondo de Acción Urgente	Alternativa Gráfica	2016
10-2	Nicaragua	En terreno peligroso	Global Witness	No se especifica	2016
11-1	Paraguay	Las mujeres y la tierra en Paraguay (en La tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos)	Lilian Soto (Patricio Dobrée, compilador)	Programa Democratización y Construcción de la Paz - Paraguay	No se precisa
12-1	Perú	Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos	CELADE / CEPAL	CELADE / CEPAL	2013
12-2	Perú	Informe sobre vulneraciones diferenciadas a los derechos humanos de las mujeres indígenas en contextos de actividades extractivas en el Perú	Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en el Perú	Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en el Perú	2016

Nº	PAÍS	TÍTULO	AUTOR/ES	EDITORIAL	AÑO
12-3	Perú	Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino: Los casos Las Bambas y Tintaya	CooperAcción	CooperAcción	2010
12-4	Perú	Peru: Supporting Women's Participation in Community Governance to Strengthen Women's Rights to Community Land in the Sierra	Center for Women's Land Rights	Center for Women's Land Rights	2016
12-5	Perú	Ser madre después del desastre: Impacto diferenciado por género de los derrames de petróleo en el Marañón	Deborah Delgado, Vania Martínez, Carolina Pin, Tania Gómez	Por publicar	Por publicar
12-6	Perú	Comunidades campesinas de Espinar en diálogo, consulta y negociación con empresa minera: El caso Tintaya	Laura Soria Gerardo Castillo	No se indica	2012
12-7	Perú	Tres utopías sobre la propiedad femenina (absoluta) de la tierra. Reflexiones a partir del acceso de mujeres campesinas a tierras comunales en Huancavelica	Alejandro Diez Hurtado	Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)	2011
12-8	Perú	Diagnóstico de justicia de género en los procesos de consulta de proyectos extractivos en Bolivia, Ecuador y Perú	Laura Soria, Gerardo Castillo	OXFAM	2011
12-9	Perú	Informe Anual de Amnistía Internacional 2014-2015: La situación de los derechos humanos en el mundo	Amnistía Internacional	Artes Gráficas ENCO, Madrid	2015

Nº	PAÍS	TÍTULO	AUTOR/ES	EDITORIAL	AÑO
12-10	Perú	Extractivismo en América Latina. Impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio	Fondo Acción Urgente	Alternativa Gráfica	2016
12-11	Perú	El riesgo de defender	OXFAM	Online	2016
12-12	Perú	Sin mujeres indígenas, ¡no! Aproximaciones desde la implementación de la consulta previa, libre e informada en la industria extractiva en el Perú	ONAMIAP y OXFAM	ONAMIAP y OXFAM	2019
12-13	Perú	Mujeres y conflictos ecoterritoriales: impactos, estrategias, resistencias	Rocio Silva Santisteban	Entrepueblos, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), DEMUS, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)	2017
13-1	República Dominicana	Memorial Amicus Curiae: sobre los impactos en el ambiente y la salud y las violaciones de los derechos humanos que podrían resultar de la construcción y operación de las centrales termoeléctricas a carbón de Punta Catalina, República Dominicana	Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente (EDLC, por sus siglas en inglés)	No se especifica	2016

Elaboración propia.

Anexo N° 2. Matriz de leyes, políticas públicas, instrumentos de gestión, instituciones y decisiones judiciales más relevantes en los dos ámbitos del objeto del estudio

COLOMBIA

	LEYES	POLÍTICAS PÚBLICAS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	INSTITUCIONES
Medio ambiente: certificación/ licenciamiento	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 21 1991. Ratificación del Convenio 169 de la OIT. Ley N° 99 - Artículo 76 (1993). Explotar los recursos naturales sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades étnicas. Decreto N° 1320 (1998). Reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 	<ul style="list-style-type: none"> Directiva Presidencial 10 (2013). Guía o instrucciones para la realización de la consulta previa. Decreto N° 2613 (2013). Protocolo Interinstitucional de Consulta Previa. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).
Participación/ consulta	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 21 1991. Ratificación del Convenio 169 de la OIT. Ley N° 99 - Artículo 76 (1993). Explotar los recursos naturales sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades étnicas. Decreto N° 1320 (1998). Reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 	<ul style="list-style-type: none"> Directiva Presidencial 10 (2013). Guía o instrucciones para la realización de la consulta previa. Decreto N° 2613 (2013). Protocolo Interinstitucional de Consulta Previa. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio del Interior.

GUATEMALA

	LEYES	POLÍTICAS PÚBLICAS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	INSTITUCIONES
<i>Medio ambiente: certificación/ licenciamiento</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Minería de 1997. Decreto N° 48-97. • Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. • Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental. Artículo 72 / MARN. • Ley Forestal • Ley de Hidrocarburos. • Ley General de Electricidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política Ambiental de Género. 	No cuenta con instrumentos de gestión en la materia.	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Género del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales.
<i>Participación/ consulta</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan de Equidad de Oportunidades. • Código Municipal. • Ley General de Descentralización. • Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 	No cuenta con políticas en la materia.	No cuenta con instrumentos de gestión en la materia.	No cuenta con instituciones encargadas en la materia.

HONDURAS

	LEYES	POLÍTICAS PÚBLICAS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	INSTITUCIONES
<i>Medio ambiente: certificación/ licenciamiento</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Ambiente, Decreto N° 104-93. • Ley General de Minería, Decreto N° 32-2013. • Ley General de Aguas, Decreto N° 181-2009. • Ley de Hidrocarburos, Decreto N° 194-84. • Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), Decreto N° 120-2013. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política Ambiental de Honduras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA). 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MiAmbiente+).
<i>Participación/ consulta</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Ambiente, Decreto N° 104-93. • Ley General de Aguas, Decreto N° 181-2009. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política Pública contra el Racismo y la Discriminación Racial para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (P-PIAH) 2016-2026. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA). 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MiAmbiente+). • Dirección de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH).

PERÚ

	LEYES	POLÍTICAS PÚBLICAS	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	INSTITUCIONES
<p>Medio ambiente: certificación/licenciamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General del Ambiente. No refiere. • Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). No refiere. • Ley N° 29338, Ley de los Recursos Hídricos. No refiere. • Decreto Legislativo N° 1078, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. No refiere. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional Ambiental. <ul style="list-style-type: none"> - Promover la adopción de mecanismos para evaluar y valorar el enfoque de género e intercultural, y los intereses de los grupos minoritarios o vulnerables en los procesos de gestión ambiental (3.b). - Incentivar la participación de las mujeres y los jóvenes en los diversos procesos para que ejerzan una efectiva ciudadanía ambiental (3.d). 	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos para promover la participación de la mujer en el Proceso de Certificación Ambiental. • R. J. N° 066-2017-SENACE/J. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Ambiente. Grupo de Trabajo para la Igualdad de Género. • Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace). • Grupo de Trabajo para la Igualdad de Género. • Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Grupo de Trabajo para la Igualdad de Género.

- Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa.
- **No referencia.**
- D. S. N° 001-2012-MC. Reglamento de Ley de Consulta Previa
- "Especial interés a situación de las mujeres" (5g).
- Promover participación efectiva en funciones de representación (5h; 11; y 16.d).
- Realizar proceso de consulta a través de metodologías con enfoque de género y diálogo intercultural (artículos 10 y 13).
- Ley que modifica la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, para fortalecer el rol de la mujer en las comunidades. 18 de julio de 2019.

Participación/ consulta

- Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (D. S. N° 028-2008-EM).
- Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero (R. M. N° 304-2008-MEM-DM).
- Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Hidrocarburos (D. S. N° 012-2008-EM).
- Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos (R. M. N° 571-2008 MEM-DM)

- Ministerio de Cultura. Comisión Sectorial para la transversalización de los enfoques de género e interculturalidad.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Grupo de Trabajo para la Igualdad de Género en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Ministerio de Energía y Minas. Comité para la Igualdad de Género del Ministerio de Energía y Minas.

Elaboración propia.



Con el apoyo de:

