

Diez pasos para promover los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos: El Modelo Peruano del Grupo de Trabajo

En el 2010 Socios Perú realizó un estudio exploratorio para conocer el nivel de desarrollo en la implementación de los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos (PV) por parte de las empresas extractivas, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil miembros de los PV en Perú. Los resultados de este estudio fueron presentados a un grupo de actores interesados en los temas de seguridad y derechos humanos quienes decidieron crear el Grupo de Trabajo de los Principios Voluntarios (GT-PV). El Grupo fue establecido para facilitar el trabajo y la reflexión conjunta entre múltiples actores en torno a las cuestiones de seguridad y derechos humanos.¹

El Grupo de Trabajo acuerda reunirse al menos una vez al trimestre y, adicionalmente, si hay una petición de algún miembro. Actualmente, el Grupo comprende 29 instituciones, entre ellas 6 instituciones del gobierno, 8 empresas extractivas, 5 organizaciones de la sociedad civil, 8 embajadas y 2 organizaciones internacionales en calidad de observadores.² Este Grupo ha organizado actividades de formación y de difusión (eventos, talleres, cursos, seminarios y mesas redondas), destinadas a aumentar la conciencia sobre los derechos humanos y los Principios Voluntarios, tanto para actores privados como estatales. Como se mencionará más adelante, es importante destacar el papel del gobierno peruano. A pesar de que el Perú no es un miembro oficial de la Iniciativa de los Principios Voluntarios, numerosas oficinas públicas e instituciones públicas han demostrado ser esenciales para el establecimiento de este marco. Por esa razón, algunos Ministerios son parte de los miembros del GT-PV.

Uno de los principales logros del Grupo ha sido la generación de un espacio de confianza para el diálogo entre los diferentes actores. La dinámica abierta permite a los miembros el discutir una variedad de temas de interés común, y trabajar hacia una implementación más eficaz de los Principios Voluntarios.

A continuación, se presentan 10 medidas que pueden servir para que otros actores interesados construyan un grupo de este tipo en sus propias localidades, basándose la experiencia del Grupo de Trabajo de los Principios Voluntarios en Perú.

1. LIDERAZGO

El desarrollo de un Grupo de Trabajo (GT) requiere un líder que tome la iniciativa de promover y apoyar la implementación de los PV, mediante la convocatoria de los representantes de los tres pilares (empresas, gobiernos y sociedad civil). Al principio puede ser una sola persona o institución la que tome la iniciativa, pero más adelante es importante asegurar un liderazgo colectivo.

La experiencia peruana ha demostrado que otros gobiernos (por medio de sus embajadas) pueden ser aliados clave. En Perú, un gobierno miembro de los PV ha asumido la responsabilidad de liderar la promoción de los PV en el país. Este gobierno es un aliado clave en el proceso.

2. PRIMERA REUNIÓN Y ACTIVIDADES INICIALES

Para la primera reunión constitutiva de un Grupo de Trabajo, es necesario identificar algunos actores claves de cada pilar (empresas, gobiernos y sociedad civil) con los cuales se pueda construir un grupo central para poner en marcha el Grupo de Trabajo (véase el punto 4 - Criterios de participación). Incluso si algunos actores sólo participan como observadores (por ejemplo, este puede ser el caso del gobierno), de todos modos deberían ser formalmente invitados a las reuniones. Después de las presentaciones institucionales donde los actores explican su interés en la iniciativa, los objetivos del Grupo de Trabajo se deben establecer. Los objetivos deben ser a largo plazo, y algunas actividades conjuntas deben ser planeadas desde el principio. Las actividades iniciales deben incluir un estudio de alcance (véase el punto 3. Estudio de alcance), el desarrollo de capacidades, y el intercambio de información -tanto a nivel interno dentro del Grupo como a nivel externo con un público más amplio. Un primer conjunto de reglas de trabajo también debe establecerse para las siguientes reuniones (véase el punto 5. Normas de funcionamiento).

3. ESTUDIO DE ALCANCE

Una de las primeras actividades del Grupo debería consistir en un estudio de alcance o el análisis de la situación para comprender el estado actual de la implementación de los PV en el país, especialmente teniendo en cuenta los esfuerzos realizados en los planos nacional, regional y local. El estudio también debe determinar los principales desafíos de implementación y, así, proporcionar recomendaciones para mejorar las prácticas a nivel operativo.

En el caso peruano, antes de la creación del Grupo de Trabajo, se realizaron entrevistas con representantes de las empresas, embajadas y organizaciones internacionales que son miembros de los PV, para evaluar el estado de la cuestión y los problemas relacionados con la seguridad y los derechos humanos en Perú. Además, se realizaron entrevistas con los funcionarios públicos y organizaciones que trabajan en temas de seguridad y derechos humanos (pero no participantes de la iniciativa de los PV). El estudio proporcionó información importante sobre los avances realizados en el país, así como las preocupaciones latentes. La ronda de entrevistas también estableció un contacto inicial con los posibles miembros del GT.

El estudio incluyó, entre otros temas de interés, un análisis de conflictos sociales relacionados con los recursos naturales, gestión y monitoreo del canon, el papel de las comunidades indígenas, los impactos sociales y ambientales, y el cumplimiento de las empresas con las normas internacionales. El estudio fue publicado en abril de 2010, y fue utilizado para promover los PV a través de talleres y mesas redondas. Comprender el contexto local fue crucial para la construcción de una base sólida para el establecimiento del Grupo de Trabajo de los Principios Voluntarios (GT-PV) en el Perú en el año 2010.

4. CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN

Es importante definir los criterios de adhesión desde el principio. En base a la experiencia peruana, los miembros deberían:

- Ser representantes de las instituciones que ya son miembros de los PV a nivel global o, si no es el caso, de las instituciones que sean propuestas por su pilar respectivo;
- Proporcionar una representación institucional, no individual;
- Trabajar en temas relacionados con la seguridad, los derechos humanos y las industrias extractivas;
- Contar con prestigio entre sus pares y dentro del sector.

Más allá de los criterios de participación descritos, varios otros aspectos deben ser considerados en la identificación de los miembros adecuados para el Grupo de Trabajo. En primer lugar, incluso si no lo propone el pilar de la sociedad civil, es importante tener en cuenta a cualquier organización de la sociedad civil que trabaje en los temas que el Grupo de Trabajo quiere abordar. En segundo lugar, aunque es importante que cualquier candidato a miembro tenga una buena reputación en su propio sector y cumpla con las normas de derechos humanos, también se deben considerar los esfuerzos genuinos y el progreso de una empresa en la implementación de los Principios Voluntarios. Por último, hay que tener en cuenta que las comunidades no siempre pueden ser adecuadamente representadas por las organizaciones no gubernamentales (ONG), particularmente en contextos de conflicto social. En caso de duda, representantes de la comunidad deben ser invitados a expresar sus opiniones e intereses directamente al GT-PV.

Para unirse al GT-PV, una organización necesita presentar una solicitud. En el caso de Perú, una organización puede presentar directamente una carta de solicitud al Grupo de Coordinación del GT-PV. Por otra parte, uno de los miembros del GT-PV puede sugerir la inclusión de un nuevo miembro en el Grupo.

En la medida que el GT-PV es un órgano de deliberación y todos los miembros trabajan de forma voluntaria, actualmente no existen mecanismos de sanción o sanciones que se apliquen a los miembros del Grupo que no sigan las reglas de trabajo, o que ya no cumplan con los criterios de participación. Sin embargo, un Grupo de Trabajo puede querer establecer requisitos de cumplimiento, como la asistencia a las reuniones, o la presentación de informes sobre los esfuerzos realizados para mejorar las prácticas de seguridad y derechos humanos, incluyendo medidas para expulsar a los miembros que no cumplan con dichos requisitos.

5. REGLAS DE FUNCIONAMIENTO

El éxito del Grupo depende de reglas claras. Si las normas se establecen desde el principio, facilitan el trabajo efectivo del Grupo, ya que promueven la seguridad y la confianza que el proceso requiere.

En el caso del Perú, se decidió que las reuniones del Grupo de Trabajo serían trimestrales, con una duración fija de dos horas, y que los temas, los invitados y el lugar para la siguiente reunión se decidirían en cada reunión. Después de cada reunión, se redacta un informe que resume las principales contribuciones y temas tratados. La Secretaría prepara este informe y lo presenta al Grupo de Coordinación (véase el punto 6. Niveles de gestión) antes de hacerlo circular entre los miembros del Grupo. La confidencialidad es esencial para hacer frente a los problemas de seguridad y de derechos humanos, a fin de que los miembros se sientan cómodos participando de una manera honesta y abierta en discusiones sobre los desafíos a los que se enfrentan. Para facilitar ese clima de confianza, el GT-PV peruano ha optado por aplicar la regla de *Chatham House* durante sus reuniones, que ha demostrado ser un éxito.³ Asimismo, las actas de las reuniones solamente se distribuyen dentro del GT-PV, pero los participantes tienen el derecho a difundir la información que se debatió sin revelar la identidad o afiliación del ponente o de cualquier otro participante.

6. NIVELES DE GESTIÓN

En base a la experiencia peruana, tres niveles de gestión son esenciales para el buen funcionamiento del Grupo:

- a) La Plenaria, que implica la participación de todas las instituciones miembros, se reúne con regularidad para abordar las cuestiones predeterminadas por consenso en la reunión anterior.

- b) El Grupo de Coordinación, que consiste en un pequeño grupo de representantes de los tres pilares. Este nivel se reúne con una frecuencia basada en necesidades, su función es preparar las reuniones plenarias.
- c) La Secretaría convoca a los miembros, contacta con ponentes, conduce reuniones, y toma las actas, entre otras tareas. En el caso peruano, el funcionamiento del Grupo de Trabajo es muy dependiente de la Secretaría, un papel que ha sido asumido por una ONG que es miembro de los PV a nivel global (Partners for Democratic Change International - Socios Perú). Es importante que la Secretaría, en la medida de lo posible, sea una parte neutral y respetada. La Secretaría es clave para garantizar la sostenibilidad del Grupo. En el caso de Perú, Socios Perú ha asumido las responsabilidades de la Secretaría con sus propios recursos. Si bien esto ha facilitado la coordinación del Grupo, el GT-PV tendría una mayor autonomía y sostenibilidad si se pudiera establecer un mecanismo de auto-financiación. Lo ideal sería que la Secretaría rotara entre los participantes del Grupo y así se proporcionaría una cierta contribución financiera para el funcionamiento sostenible del Grupo.

7. PLAN DE TRABAJO

Aparte de los objetivos, normas de trabajo y los niveles de gestión, el Grupo necesita un plan de trabajo para poner en práctica sus objetivos. Un plan puede incluir actividades internas y externas, tales como:

- Desarrollo de capacidades en relación con los PV (cursos, talleres sobre buenas prácticas en materia de seguridad y derechos humanos, etc.),
- Difusión (seminarios, sitios web, boletines),
- Estudios (análisis, encuestas),
- Cabildeo (con entidades públicas y privadas),
- Evaluación de desempeño en materia de seguridad y derechos humanos (con empresas u otras instituciones),
- Visitas de campo (a los lugares de los proyectos mineros),
- Seguimiento y evaluación de resultados, entre otros.

Se recomienda que el plan de trabajo tenga una duración de por lo menos un año, y que el Grupo asigne tareas a sus miembros pues asegurar que todos los pilares estén comprometidos con su buen funcionamiento.

Durante el periodo 2010-2015 el GT-PV y sus miembros llevaron a cabo 28 actividades de formación y difusión en Perú. Todas estas actividades se centraron en los Principios Voluntarios y su relación con temas como los conflictos sociales, los derechos humanos, el uso de la fuerza, la inversión, el desarrollo y la seguridad, entre otros.

A través de estas actividades, el Grupo trató de crear conciencia sobre los temas de seguridad y de derechos humanos y los PV. El Grupo también entrenó a responsables de implementar los PV en distintas instituciones (policía nacional, empresas de seguridad y empresas mineras) para mejorar sus prácticas. El número total de participantes en estas actividades fue de 2213, pertenecientes a diferentes sectores: funcionarios públicos, policías, empresarios, empresas de seguridad, sindicatos, ONG, agencias internacionales y líderes de la comunidad, entre otros. Estas actividades también pueden tener un impacto más amplio si conducen a las instituciones académicas y a otros actores a la investigación y al desarrollo de recomendaciones de políticas, protocolos y buenas prácticas.

Actividades clave en Perú:

- Desayuno de trabajo: "Empresas y derechos humanos, Introducción a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y los Principios Voluntarios", organizado con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las embajadas de Canadá y Suiza, y Socios Perú.
- Foro internacional: "Las mejores prácticas para el diálogo sobre gobernabilidad en América Latina: los Principios Rectores de la ONU y los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos", organizado por el proyecto Tejiendo Puentes y financiado por el Departamento de Trabajo y Derechos Humanos (DRL) del Departamento de Estado de Estados Unidos.
- Seminario Internacional: "Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos: Perspectivas actuales", organizada por Socios Perú, junto con las embajadas de Canadá y Suiza. Este seminario internacional proporcionó información sobre los progresos realizados por los tres pilares para mejorar la implementación de los PV en el país.
- Curso de formación para la Policía Nacional del Perú, organizado por el Ministerio del Interior y el Comité Internacional de la Cruz Roja, con el apoyo de la Embajada de Suiza y empresas de la región de Cusco.

8. TEMAS DE DISCUSIÓN

Para mantener el interés en el Grupo y atraer a nuevos miembros, es esencial elegir cuidadosamente los temas a tratar, los expositores y el formato de los debates (por ejemplo taller, presentación, diálogos, etc.). Es importante centrarse en temas que sean de interés para los miembros y que sean útiles para sus actividades diarias.

En el caso del Perú, el Grupo de Trabajo ha tratado los siguientes temas: situación de los derechos humanos en el país o en regiones específicas; empresas de seguridad privada; legislación nacional sobre el uso de la fuerza y otros temas relacionados con la seguridad; acuerdos entre la policía nacional y las empresas extractivas; contratos entre las empresas extractivas y las empresas de seguridad privada; conflictos sociales; consulta previa, libre e informada para los pueblos indígenas; e iniciativas y actividades en curso de los miembros del Grupo de Trabajo. Las iniciativas internacionales tales como los Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos y el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada (ICoC) también forman parte de las discusiones, ya que están estrechamente vinculados a los PV.

El tratamiento de estos temas ha variado según el contexto. En relación con la situación de los derechos humanos, el Grupo ha llevado a cabo estudios para comprender el panorama dentro del país o una región en particular. En relación con las empresas de seguridad privada (ESP), el GT-PV ha discutido el proyecto de ley sobre las ESP y ha invitado a expertos a las reuniones con el fin de discutir esas nuevas leyes y proyectos. El Grupo ha analizado también los acuerdos entre empresas y la policía, e invitó a líderes del sector público a presentar sus posiciones. El objetivo del GT-PV ha sido siempre el tratar temas de interés en un entorno multi-actor con la participación de todos los actores relevantes.

Involucrar a todos los actores también ha permitido al GT proporcionar un foro para discutir cómo abordar las cuestiones de seguridad y los conflictos sociales. Es importante destacar que el Grupo de Trabajo no interviene directamente en las situaciones donde se ha producido un incidente de seguridad, sino que simplemente proporciona un espacio para el diálogo. Por ejemplo, un caso clave en los últimos meses implicó un desacuerdo entre una familia agrícola y una empresa minera

transnacional en la región andina. El GT-PV escuchó a ambas partes para comprender las tensiones desde diferentes puntos de vista y centró el diálogo en las posibles soluciones. Dado que otros participantes del Grupo de Trabajo han tenido experiencias similares, una discusión abierta sobre los problemas y soluciones es útil para todos los miembros del Grupo.

9. RELACIONES PÚBLICAS Y ALIANZAS

Como se ha señalado en los puntos anteriores, un enfoque multi-actor ha sido la clave para el éxito del GT-PV en el Perú. El liderazgo colectivo y las relaciones con los diversos actores interesados son importantes para obtener soluciones sostenibles y para llegar a los actores que aún no se han unido a los PV, en particular los Estados. Por ello, se anima a que a los miembros del Grupo de Trabajo lleven a cabo actividades de divulgación, conjuntamente o por separado, con otras partes interesadas (empresas, embajadas, ONG), así como con otras instituciones públicas y privadas. Las organizaciones que no participen en el Grupo de Trabajo pueden igualmente ayudar a difundir información sobre los Principios Voluntarios y, como invitados del Grupo de Trabajo, pueden compartir su experiencia como ponentes sobre temas seleccionados.

En el caso de Perú, el Grupo de Trabajo se ha dirigido a las instituciones del Estado directamente, entre ellas la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y otros organismos que trabajan en temas de seguridad o se encargan de regular las empresas de seguridad privada. El Grupo de Trabajo también ha establecido relaciones con instituciones que trabajan sobre los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (en colaboración con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad Privada. Los esfuerzos realizados en el marco de estas iniciativas han contribuido a la discusión sobre los PV y fortalecido la discusión sobre la relación entre las empresas y los derechos humanos.

10. EL COMPROMISO DEL ESTADO

Es importante que las autoridades estatales participen en el Grupo, con el fin de dar credibilidad y formalizar el proceso, así como para apoyar la ejecución del plan de trabajo. Durante el período de existencia del GT-PV, casi todos los miembros del Grupo han solicitado una participación más rigurosa y activa por parte del gobierno peruano. Aun cuando los funcionarios estatales del Perú se unieron a las reuniones, no siempre participan activamente. Uno de los objetivos futuros del Grupo es garantizar que el Estado esté más involucrado en el Grupo de Trabajo, así como lograr un compromiso concreto por parte del gobierno para la promoción de los PV en Perú. La participación constante del Estado podría mejorar las futuras negociaciones de acuerdos con las empresas, lo que, con suerte, reduciría el riesgo de violaciones de los derechos humanos y de conflictos sobre el terreno.

¹ El Grupo de Trabajo está compuesto por tres pilares: empresas, gobierno y sociedad civil.

² A partir de agosto de 2016, los miembros que conforman el Grupo son: Ministerio del Interior, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Oficina de Diálogo y Sostenibilidad -PCM, SUCAMEC, Anglo American, Antamina, Barrick, Glencore, Las Bambas -MMG, Repsol, Río Tinto, Yanacocha-Newmont, APRODEH, IDEHPUCP, SER, Socios Perú, Embajada de Australia, Embajada británica, Embajada de Canadá, Embajada de Colombia, Embajada de los Países Bajos, Embajada de Suiza, Embajada de los Estados Unidos, Unión Europea, CICR, UNLIREC.

³ <https://www.chathamhouse.org/>