

# Voluntariedad y militarización

## como estrategias de las empresas extractivas y el gobierno nacional para el control de territorios

Diego Melo<sup>1</sup>



Desde los años 70, la comunidad internacional ha discutido la cuestión del poder de las empresas transnacionales (ETN) en el mundo, precisamente porque el poder de dichos actores económicos trasciende las fronteras nacionales y el derecho interno. Desde hace varias décadas existen ETN cuyo capital es mayor al producto interno bruto de muchos países.<sup>1</sup> Las ETN cuentan, además, con tribunales de arbitramento internacional y organizaciones dedicadas al control y sanción de Estados que no cumplan con sus obligaciones contractuales.<sup>2</sup> Y, al mismo tiempo, estas empresas tienen la capacidad de menoscabar los derechos humanos, a través de prácticas que degradan el medio ambiente, violan derechos laborales o utilizan grupos paramilitares para asegurar sus zonas de operación. Hablamos, entonces, no solamente de poder económico, sino de poder político internacional y un inmenso poder para vulnerar los derechos humanos (DDHH).

Desde Tierra Digna hemos analizado el contexto global y nacional relativo a la relación entre las ETN, el gobierno colombiano y el respeto y promoción de los derechos humanos. En este esfuerzo hemos encontrado una serie de dinámicas institucionales que priorizan los intereses empresariales por encima de las comunidades locales que habitan en los territorios intervenidos por las ETN. Aún más grave, encontramos que estas dinámicas constituyen obstáculos para que la ciudadanía en general conozca realmente los acuerdos que se tejen entre Gobierno Nacional y estas empresas. Específicamente, la celebración de convenios entre ETN y la fuerza pública para que los batallones locales del ejército nacional presten servicios de seguridad al personal, la infraestructura y las operaciones empresariales. Es por ello que en octubre de 2015 publicamos nuestra investigación *Seguridad y Derechos Humanos ¿Para Quién? Voluntariedad y Militarización, estrategias de las empresas extractivas en el control de territorios.*<sup>3</sup>

En este artículo se presenta el contexto general de dicha investigación. Se enuncia brevemente qué entendemos por *voluntariedad* y se describe cómo opera la *militarización* en territorios con amplias reservas mineras. A lo largo del artículo se analiza críticamente el papel del Gobierno Nacional en este fenómeno de doble alcance. Se finaliza con una reflexión muy clara: las actuales iniciativas de gobierno sobre Empresas y DDHH están *abusando* del significado histórico y jurídico - político del concepto

<sup>1</sup> Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna. (c.e. tierradignadiegom@gmail.com)

Derechos Humanos. Por ende, como sociedad civil organizada, debemos combatir la cooptación de tan importante concepto y exigir el fin de la impunidad corporativa.

Dentro de nuestro pliego será imperioso exigir 1) la *terminación de los convenios* entre empresas y fuerza pública y 2) la *democratización de los procesos* de construcción de la política pública sobre empresas y derechos humanos. En tiempos en los que los acuerdos de la Habana hablan de Paz Territorial, es ilógico que decisiones tan importantes como ¿seguridad y DDHH para quién? beneficien a ETN y no a las comunidades en mayor situación de vulnerabilidad en el país.

## Voluntariedad en lo global

Uno de los legados del antiguo secretario de la ONU Kofi Annan fue una iniciativa llamada *Global Compact*, o Pacto Global.<sup>4</sup> En esta, mediante una carta, las ETN pueden adherirse a diez principios sobre distintos temas y comprometerse a mejorar sus prácticas empresariales. De ahí, la iniciativa hace un riguroso proceso de seguimiento y pública en su página web cuales empresas reportan o no cumplen los principios. Sin duda, una estrategia que vea a las “empresas como parte de la solución y no el problema de la gobernabilidad y el desarrollo global.”<sup>5</sup> Sin embargo, como ha explicado Juan Hernández, “a través de una multitud de normas, tratados y acuerdos [...] las grandes corporaciones tutelan sus derechos, mientras no existen contrapesos suficientes ni mecanismos reales para el control de sus impactos sociales, laborales, culturales y ambientales.”<sup>6</sup> En otras palabras, pese a la buena voluntad de Annan, la iniciativa contrastó fuertemente con la asimetría material entre las actividades de ETN y el respeto por derechos de todo tipo a nivel global.

Durante esa misma época, surgió un instrumento similar llamado los *Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos (PVSDH)*. En este acuerdo de corte protocolario, países como Estados Unidos, Reino Unido, Noruega y Países Bajos, junto con empresas extractivas y algunas Organizaciones de la Sociedad Civil, consideraron importante construir espacios para armonizar las políticas y prácticas de seguridad de las empresas con los derechos humanos.<sup>7</sup> Es decir, crearon un documento que, entre otras disposiciones, compromete de forma voluntaria a las empresas para que la contratación de personal de seguridad esté acorde con estándares de DDHH y DIH y para que las empresas analicen el riesgo que dicha contratación pueda generar para las comunidades locales. Con su aparición, los PVSDH continúan planteando un interrogante crucial: si los DDHH son las garantías mínimas de respeto y protección de la dignidad humana, ¿cómo pueden estos estar sujetos a la voluntariedad de las empresas? más aún, ¿en qué medida es democrático que marcos normativos sobre temas tan importantes como la seguridad y el riesgo sean impulsados por países donde tienen sede o comercializan productos las ETN y que, además, sean las empresas mismas quienes participan en el diseño institucional que pretende regularlas? A todas luces, los PVSDH y el *Global Compact* institucionalizaron la idea de que a las empresas hay que persuadirlas y culturizarlas en DDHH, no investigar cómo, cuándo y por qué éstas han violado DDHH y qué podemos aprender de estos hechos para prevenir su nueva ocurrencia.

*Si los DDHH son las garantías mínimas de respeto y protección de la dignidad humana, ¿cómo pueden estos estar sujetos a la voluntariedad de las empresas?*



## Voluntariedad en lo Nacional

Ante la oportunidad de discutir sobre las políticas de seguridad de las empresas, y en medio de recurrentes atentados contra la infraestructura petrolera por parte de las FARC, el gobierno colombiano del presidente Uribe se ofreció para hacer de Colombia un país pionero en la implementación de los PVSDH.<sup>8</sup> Fue así cómo, en la Embajada de Estados Unidos, el vicepresidente Francisco Santos, funcionarios del Estado y los gremios de empresas mineras y de hidrocarburos comenzaron a reunirse para dialogar sobre un escenario permanente que les permitiera hablar de asuntos tan importantes como la seguridad y el riesgo.

Nació entonces el *Comité Minero - Energético* (CME), activo hoy y con un estatuto que proyecta su existencia hasta el 2050, donde se estipula, además, que las empresas miembros deberán realizar contribuciones económicas so pena de no poder participar o votar en las decisiones de este escenario multi - actor.<sup>9</sup> Curiosamente, el espacio tiene como eslogan '*seguridad y derechos humanos*' pero en sus reuniones brillan por su ausencia las organizaciones de la sociedad civil y todas las expresiones de movimientos sociales de territorios en donde operan las empresas miembro del Comité.

Para la misma fecha en que se creó el CME, en el seno de la ONU, analistas de la impunidad de ETN se congregaron alrededor de un nuevo proyecto: la creación de las *normas sobre la responsabilidad de las ETN* (o las normas).<sup>10</sup> Básicamente, las Normas buscaban que, como a cualquier persona, se esclarecieran las responsabilidades de las empresas frente al respeto de los derechos humanos, y de presentarse violaciones, se crearan las obligaciones correspondientes y legalmente atribuibles, además de habilitarse vías jurídicas para su investigación, control y sanción. No obstante, la iniciativa duró poco.

A pesar del trabajo realizado en las normas, el secretario general desconoció su apuesta y nombró en 2005 al representante especial para la cuestión de las ETN y otras empresas, John Ruggie. En 2011, Ruggie publicó los Principios Rectores (PR) y llegó a una conclusión muy desafortunada: que las obligaciones en DDHH pertenecen a los Estados y no a los actores privados. En consecuencia, el representante especial no aceptó que las empresas, como todas las personas privadas, tienen la obligación de respetar el Derecho Internacional de los DDHH (DIDH) y, si no lo hacen, deben sufrir sanciones civiles y penales (especialmente en el nivel internacional). En cambio, se determinó que las empresas tienen el *potencial de abusar* de los derechos humanos, no de *violarlos*, pues la violación solo puede atribuírsele a los Estados respecto de sus compromisos de DIDH.<sup>11</sup> Una sutileza del lenguaje, pero con poderosas implicaciones políticas.

La visión de los PR, como en el caso de los PVSDH, inspiró a Colombia a ser pionera en la implementación de dicho marco. Esta vez, a través de la construcción de una *política pública sobre empresas y derechos humanos*, hoy en cabeza de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.<sup>12</sup> De hecho, este organismo de gobierno publicó en octubre de 2015 el borrador del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.<sup>13</sup> Pero en este documento no se nos explica claramente cuántas empresas operan en Colombia y cómo han violado directamente los derechos humanos; tampoco en dónde se han beneficiado de estas violaciones. El documento enumera una larga lista de acciones abstractas que pretende construir una política pública, curiosamente, de la mano de espacios multi - actor como el *Comité Minero - Energético*.

El caso colombiano invoca las trilladas palabras de un filósofo alemán que asegura que los grandes hechos de la historia universal aparecen dos veces, la primera como tragedia y la segunda como farsa.<sup>14</sup> Sin embargo, el debate sobre la impunidad corporativa no acabó con la publicación de los PR. En 2014, un grupo de Estados impulsó la





construcción de un Tratado Vinculante para las empresas transnacionales en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.<sup>15</sup> Este proyecto de tratado, si bien puede tomar bastante tiempo y estará condicionado por las voluntades políticas de los Estados Partes, demuestra que existen voces que no están de acuerdo con el enfoque de la voluntariedad implícito en los PR y que la lucha contra la impunidad corporativa en el nivel internacional aún no termina.

## **Militarización en Colombia**

En 1996, un grupo de vecinos de la empresa petrolera AMOCO, en el departamento de Arauca, interpusieron una tutela ante la Corte Constitucional porque el ejército había entrado a sus propiedades, excusándose bajo un convenio de seguridad que había firmado con la empresa. En respuesta, la Corte aseguró que este comportamiento no vulneraba derechos constitucionales porque el ejército promovía la tranquilidad en la zona.<sup>16</sup> Dicho caso, muy concreto y elevado al tribunal mediante alegatos sobre el respeto del derecho a la propiedad privada, es una de las evidencias más antiguas que encontramos sobre la relación de protección entre las empresas petroleras y mineras y la fuerza pública. Dicha sentencia, no obstante, también es el piso jurídico sobre el que el Ministerio de Defensa celebró 103 convenios entre empresas mineras y los batallones del ejército entre 2010 y 2013.<sup>17</sup>

Estos datos los dio a conocer el ahora Senador Iván Cepeda, quien ha realizado debates de control político sobre el tema en los últimos años.<sup>18</sup> En 2014, poco después del primer debate, el Ministerio de Defensa publicó en la página del CME el Manual de Convenios, en el que se describen detalladamente algunos trámites administrativos para la gestión de estos convenios de seguridad.<sup>19</sup> En otras palabras, ante el escrutinio público, el Ministerio reaccionó publicando un manual relativo a un fenómeno que lleva aconteciendo por lo menos 20 años.

En curso de nuestra investigación elevamos un derecho de petición de información al Ministerio de Defensa para conocer los pormenores de dichos convenios, éste nos respondió que no podía compartirlos “por razones de seguridad nacional.” Es decir, a pesar de que nuestro país ha sido militarizado en función de las empresas del sector minero - energético, y que los PVSDH mismos exigen que dichos acuerdos sean públicos, no existe aún un control ciudadano ni una veeduría pública de los entes de control sobre esta preocupante práctica.

Aunque estos convenios sean emblemáticos de decisiones que comprometen la vida y seguridad de las personas, debemos comprender que las estrategias de militarización no son políticas aisladas. De hecho los convenios están insertos en un fenómeno titulado la *Política Nacional de Seguridad para el Extractivismo*.<sup>20</sup> ¿Por qué? Porque además de los convenios, existen otras estrategias con el mismo fin, como permitir la creación de Batallones Especiales Energéticos y Viales (BEEV), de los cuales existen 21 en todo el país, y unidades militares dentro de las explotaciones de minerales autorizadas, además, por los Planes de Manejo Ambiental que exige la regulación ambiental.

## **El (Ab)uso del concepto “Derechos Humanos”**

En la investigación se han generado más preguntas que respuestas. En el informe damos respuesta a algunas de ellas, mientras que otras son abordadas parcialmente por la confidencialidad de la información oficial en estos temas; pero la información compilada nos ha permitido llegar a un par de claridades.

Primero, que *la celebración de convenios entre fuerzas armadas y empresas del sector minero-energético es una práctica abiertamente inconstitucional*.<sup>21</sup> Entre otras, porque este tipo de decisiones debe ser tomada siempre por el Congreso mediante una ley, y no el ejecutivo a través de un Manual de Convenios. Súmele a ello, que uno de los actores de los convenios (el Ejército) ha sido ampliamente reconocido por tribunales nacionales e internacionales como un actor victimario del conflicto armado interno colombiano. Sabiendo esto surge de la pregunta ¿serán los convenios la mejor forma para construir una “paz estable y duradera”?

Segundo, *los distintos escenarios de diálogo creados para facilitar la comunicación entre empresas y funcionarios del Estado* (especialmente la fuerza pública), que además se inspiran en marcos

internacionales (como los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos y los Principios Rectores) *se han implementado de arriba hacia abajo*.<sup>22</sup> Es decir, a pesar de que son las víctimas de las empresas quienes conocen mejor el cómo, cuándo y dónde las empresas no respetan las leyes y la normatividad nacional, estas fueron abiertamente excluidas de la formulación de la *Política Pública de Empresas y Derechos Humanos del Gobierno Nacional*, por lo menos en lo que respecta al sector minero. De nuevo, nos preguntamos, ¿será este tipo de unilateralismo en el desarrollo de políticas públicas la mejor forma de construir la tan mencionada “paz territorial”?

Finalmente, permítasenos recordar que los derechos humanos son más que el catálogo de derechos recogidos en el Derecho Internacional; estos son también “*las exigencias morales que se reclaman como garantías básicas que deben ser respetados y exigidos por cualquier persona*.”<sup>23</sup> De esta forma, el concepto invoca no solo tratados, sino a los movimientos sociales que a lo largo de la historia han dotado de contenidos garantistas a dichos instrumentos. Es por esto que, en la medida en que instituciones como el CME o la Consejería Presidencial invocan los “Derechos Humanos” en sus mensajes, nombres y productos, pero a la vez operan con serios déficits de participación de comunidades de base y la sociedad civil organizada, lo que sucede en la actual coyuntura de “empresas y derechos humanos” es, en realidad, un abuso del concepto “derechos humanos.”

Como lo demostramos en nuestro informe, la evidencia apunta a que, más que el respeto por los DDHH, fenómenos como la voluntariedad y la militarización permiten a las empresas extractivas controlar los territorios que les interesan económicamente. Todo ello en contravía de los principios de la sociedad democrática que aspiramos ser y en perjuicio de la seguridad de las comunidades que han vivido en carne propia la impunidad corporativa y las violaciones a derechos humanos atribuibles a la fuerza pública colombiana.



## NOTAS

<sup>1</sup> Contreras, C., “UPS e Intel lograron más ingresos en 2014 que el PIB de Guatemala y Costa Rica,” *Revista Summa*, enero 30 de 2015.

<sup>2</sup> Hernández, J. (2009): *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos. Historia de una asimetría normativa*, Universidad del País Vasco, Bilbao.

<sup>3</sup> Tierra Digna (2015): *Seguridad y Derechos Humanos ¿Para Quién? Voluntariedad y Militarización, estrategias de las empresas extractivas en el control de territorios*, CEJS Tierra Digna, Bogotá. Disponible en: [http://tierradigna.org/pdfs/INFORME-SEGURIDAD-Y-DERECHOS%20HUMANOS-TIERRA%20DIGNA\\_WEB.pdf](http://tierradigna.org/pdfs/INFORME-SEGURIDAD-Y-DERECHOS%20HUMANOS-TIERRA%20DIGNA_WEB.pdf)

<sup>4</sup> Ver <http://www.pactomundial.org/>

<sup>5</sup> Petersman, E. (2002): “Taking human dignity, poverty and empowerment of individuals more seriously: Rejoinder to Olston” en *European Journal of International Law*, 4, pp. 845-851.

<sup>6</sup> Hernandez, J. (2015): *El nuevo derecho corporativo global*, Transnational Institute, p. 4. Disponible en: [https://www.tni.org/files/download/01\\_tni\\_estado\\_del\\_poder\\_2015\\_el\\_nuevo\\_derecho\\_corporativo\\_global.pdf](https://www.tni.org/files/download/01_tni_estado_del_poder_2015_el_nuevo_derecho_corporativo_global.pdf)

<sup>7</sup> Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, diciembre 19 de 200. Disponible en: [http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2013/03/principios\\_voluntarios\\_espanol.pdf](http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2013/03/principios_voluntarios_espanol.pdf)

<sup>8</sup> The Voluntary Principles on Security and Human Rights (s.f.). *The Columbia Case Study*. Disponible en: [http://voluntaryprinciples.org/files/vp\\_columbia\\_case\\_study.pdf](http://voluntaryprinciples.org/files/vp_columbia_case_study.pdf)

<sup>9</sup> Estatuto de Corporación CME. Descargable en: <http://cmecolombia.co/estatuto-corporacion-cme/>

<sup>10</sup> UN doc. E/CN.4/Sub. 2/2003/12/Rev. 2 (2003).

<sup>11</sup> Joseph, S. (2013): “Responsabilidad de las Empresas Multinacionales,” en Langford, M. (ed.), *Teoría y Jurisprudencia de los Derechos Sociales. Tendencias emergentes en el derecho internacional y comparado*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, pp. 859-878.

<sup>12</sup> “Colombia Avanza’: Hacia la Construcción de un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos,” Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, octubre 20 de 2015.

<sup>13</sup> Descargue el documento en: [http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2015/Documents/151027-PNA\\_borrador-ESP.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2015/Documents/151027-PNA_borrador-ESP.pdf).

<sup>14</sup> Marx, K. (), “The Eighteenth Brumaire of Louise Bonaparte,” en Tucker, R. (1978), *The Marx-Engels Reader*, Princeton University, New York, p. 594.

<sup>15</sup> UN doc. A/HRC/RES/26/9, julio 14 de 2014.

<sup>16</sup> T-651, noviembre 27 de 1996, M.P. Fabio Moron Díaz.

<sup>17</sup> “Piden a MinDefensa explicar convenios de seguridad con Drummond y otras mineras,” *RCN La Radio*, agosto 8 de 2014.

<sup>18</sup> “Iván Cepeda denuncia convenios entre empresas mineras y batallones militares,” *El Espectador* [Bogotá], noviembre 3 de 2015.

<sup>19</sup> Ministerio de Defensa Nacional (2014): Manual de Convenios de Colaboración, Cooperación y/o Coordinación para la Defensa y/o Seguridad del Ministerio de Defensa Nacional, y sus unidades ejecutoras, Resolución 5342, Colombia.

<sup>20</sup> Rocha J. (2014): Los caminos militares del capitalismo: la relación de los procesos de militarización y la acumulación territorial en América Latina, Universidad de Integración Latinoamericana, Foz de Iguazú.

<sup>21</sup> Tierra Digna (2015): *Seguridad y Derechos Humanos ¿Para Quién?*, pp. 64-69.

<sup>22</sup> Tierra Digna (2015): *Seguridad y Derechos Humanos ¿Para Quién?*, pp.34-50.

<sup>23</sup> Rodríguez, M.E. (2011): *Claves para entender los nuevos derechos humanos*, Los libros de la Catarata, Madrid, p. 23.