

Género y gobernanza en las industrias extractivas: lecciones desde los actuales marcos legales y de políticas

Aubrey Menard y Elizabeth Moses



Junio 2022



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE



Natural
Resource
Governance
Institute

Índice

Resumen ejecutivo	5
Introducción	12
Metodología de investigación	20
Países incluidos en el informe	27
Análisis resumido de documentos de gobernanza extractiva	34
La caracterización de los términos “mujer” y “género”	48
Promoviendo la participación y la inclusión	57
La necesidad de contar con disposiciones de género verificables	67
Documentos relacionados indirectamente	76
Recomendaciones	83
Conclusión	90
Apéndice 1. Documentos directamente relacionados, por país	91
Apéndice 2. Documentos relacionados indirectamente, por país	93
Agradecimientos	94

(Foto de carátula) **Trabajadoras mineras de Ghana. Foto: Philip Mostert**

Mensajes clave

- Las mujeres y las minorías de género a menudo sufren de manera desproporcionada debido a la extracción de petróleo, gas y minerales; además, tienen menos probabilidades de gozar de los beneficios económicos u oportunidades de participación en las políticas relacionadas al sector.
- Para evaluar qué tan bien se ha incorporado el cambio transformador de género en los documentos oficiales, en este informe se examina las referencias a las mujeres y la igualdad de género en las leyes, regulaciones, políticas y directrices con las que se rige el sector extractivo en 12 países con abundantes recursos naturales.
- En el estudio se ha determinado que algunas disposiciones contenidas en los documentos revisados podrían abordar las diferentes necesidades de mujeres, hombres y minorías de género si se implementasen correctamente, pero pocos documentos abordan específicamente las causas fundamentales de la desigualdad.
- En algunos países, disposiciones obsoletas prohíben o limitan la participación de la mujer en el sector lo que les impide desempeñarse en funciones más lucrativas.
- Las mujeres quedan caracterizadas —principalmente— en función de su rol como trabajadoras, como grupo vulnerable o marginado, o como partes que sufren un solo tipo de impacto. Algunos documentos incluyen cuotas de participación femenina o disposiciones sobre distribución de beneficios, mientras que otros tienen como objetivo lograr amplios cambios culturales en torno a la participación de la mujer.
- Pocos documentos requieren que se recolecten datos desglosados por género y la mayoría no requiere explícitamente transparencia en las disposiciones específicas de género ni proponen planes o mecanismos de cumplimiento que sean verificables.
- Para fortalecer los marcos legales de gobernanza en el sector extractivo desde el punto de vista de la igualdad de género, los Gobiernos deberían:
 - eliminar cualquier disposición que restrinja la participación igualitaria de la mujer en el sector;
 - procurar un ambicioso cambio transformador de género;
 - exigir y posibilitar explícitamente la participación de las mujeres y las minorías de género a través de objetivos y procesos verificables;
 - exigir transparencia y datos desagregados;
 - complementar las iniciativas de género nacionales e internacionales más amplias en curso.



Minería aurífera, Burkina Faso

Foto: Ollivier Girard/CIFOR, disponible según CC BY-NC-ND 2.0

Resumen ejecutivo

Promover la igualdad de género acompaña al progreso económico. Sin embargo, en los países donde abundan el petróleo, gas y minerales, el avance económico no ha beneficiado a las mujeres ni a las minorías de género tanto como a los hombres. Por el contrario, la desigualdad de género es más pronunciada en aquellos países que dependen significativamente del sector extractivo. Los impactos negativos de la dependencia en el sector extractivo se evidencian tanto a nivel nacional como en los lugares mismos donde se llevan a cabo importantes proyectos de extracción de recursos. Más aún, si bien los problemas de género relacionados con el sector extractivo se conocen ampliamente, no se han realizado esfuerzos para abordarlos.

Esta investigación se centra en las perspectivas de género y la gobernanza en el sector de industrias extractivas. El documento es parte del proyecto de más amplio alcance sobre género y extracción de recursos naturales, financiado por Open Government Partnership (OGP) y el Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples del Banco Mundial, ejecutado por Natural Resource Governance Institute (NRGI) en asociación con World Resources Institute (WRI). Este proyecto tiene como objetivo promover la igualdad de género como parte de la gobernanza en el sector extractivo. En 2019, OGP lanzó la campaña *Break the Roles* para alentar a los países a emprender esfuerzos más direccionados, estratégicos y ambiciosos al momento de adoptar las perspectivas de las mujeres y de la diversidad de género al “Gobierno Abierto”. Si bien los países miembros de OGP han asumido compromisos de gobierno abierto en relación con los sectores extractivos y de los recursos naturales, la mayoría de estos compromisos no toman en cuenta la perspectiva de género. El proyecto *Gender and Extractives*, del cual este documento es el primer resultado importante de la investigación, tiene como objetivo empezar a dar forma a una nueva generación de compromisos de OGP respecto a género en el ámbito del sector extractivo, aprovechando el impulso generado por la campaña *Break the Roles* para promover una mayor atención que la que se presta actualmente a la promoción de la igualdad de género en el sector extractivo. Si bien NRGI y WRI no respaldan que se dependa de la extracción de recursos, sí opinamos que las mujeres y las minorías de género deben participar en todo el proceso extractivo, desde la decisión de si se debe emprender la extracción de recursos hasta el examen de los efectos en sus comunidades.

Las leyes y políticas son los mecanismos mediante los cuales los Gobiernos convierten las prioridades, principios y compromisos políticos en acciones y exigencias. En esta primera fase del proyecto, nos propusimos averiguar si los marcos legales y políticos que rigen el sector extractivo de los países ricos en recursos petroleros, gasíferos y minerales actualmente abordan la igualdad de género y los derechos de las mujeres y la manera en que lo hacen. Examinamos de qué manera las leyes y los marcos normativos caracterizan a las mujeres y el género, y cuál es su potencial para generar un cambio transformador que apunte a alcanzar la igualdad de género.

Es fundamental entender los mecanismos mediante los cuales los países actualmente tratan de abordar los impactos diferenciados por género en el sector extractivo para promover que los compromisos de OGP tengan más probabilidades de generar un cambio transformador de género. Con esto, nos referimos a cambios que aborden las causas fundamentales de la desigualdad de género o que ayuden al empoderamiento económico de las mujeres. El análisis de las tendencias que se evidencian en estos documentos y la comparación de los mecanismos a través de los que abordan el género permiten apreciar las fortalezas, debilidades y brechas en sus enfoques. Estos resultados pueden ayudar a que los promotores del gobierno abierto entiendan, ejerzan una crítica a los documentos de sus propios países y para que OGP pueda proponerse un compromiso más sólido en torno a las industrias extractivas y género.

Nuestra investigación examinó los marcos legales y de políticas en 12 países integrantes de OGP: Argentina, Canadá, Colombia, Ghana, Indonesia, Kenia, Marruecos, Mongolia, Nigeria, Perú, Sierra Leona y Túnez. Se encontró 62 leyes, políticas, normativas, lineamientos y otros documentos oficiales referentes al sector extractivo y a género o referidos a las mujeres. De estos, 30 documentos estaban directamente relacionados con la extracción de recursos, ya que rigen específicamente al sector —por ejemplo, leyes nacionales de petróleo, gas o minería— o incluyen disposiciones que mencionan específicamente la participación de las mujeres en las industrias extractivas —como códigos laborales que regulan específicamente la participación de las mujeres en la minería—. Los otros 32 se definieron como documentos “indirectamente relacionados”, ya que, si bien hacían referencia a los recursos naturales o extractivos, así como a temas de género, las mujeres o el sexo, no son específicamente sectoriales, sino que tienden a aplicarse a múltiples sectores económicos —por ejemplo, la normatividad sobre agua.

Muchos otros documentos, como las leyes y reglamentos laborales, las leyes de propiedad e incluso los reglamentos de salud, tienen un efecto significativo en la capacidad de los diferentes grupos demográficos para participar y aprovechar las posibilidades que ofrece el sector de las extractivas. Por ejemplo, las desigualdades en las leyes de propiedad pueden poner trabas de acceso de las mujeres a las finanzas, considerándose como un obstáculo para que las mujeres accedan a préstamos para activos que les permitan trabajar en la minería artesanal. Sin embargo, para que nuestra investigación sea factible, hemos limitado el alcance de nuestro análisis a la documentación que se refiere explícitamente a los recursos naturales y las industrias extractivas, así como a los temas de género, mujeres y sexo.

En este informe, nos concentramos mayormente en los 30 documentos que están directamente relacionados con el sector (en la Sección 7, abordamos los 32 documentos que guardan una relación indirecta con estos temas). En nuestro análisis, explicamos cómo se usan los términos “mujeres” y “género”, las iniciativas para promover la participación, y cuán verificables eran las disposiciones contenidas en los documentos. Nuestros resultados son los siguientes:

- **Uso de los términos “mujeres” y “género” en el lenguaje.** En general, encontramos que las referencias a las mujeres reflejan visiones estereotipadas de su rol y estatus. El uso del término “mujeres” es más frecuente en los documentos de las décadas de 1990 y 2000. Los documentos hablan de “género” a menudo para referirse a las personas con atributos biológicos femeninos, y no como se hace más recientemente para denotar un conjunto más amplio de roles, comportamientos, expresiones e identidades construidos social o psicológicamente entre las niñas, mujeres, niños, hombres y personas de diversos géneros. Si bien algunos documentos adoptan evidentes compromisos con la igualdad de género, las disposiciones explícitas que abordaban la igualdad, la participación o la medición de las minorías de género y de género están totalmente ausentes de nuestra muestra.
- **Participación.** Examinamos cómo los documentos abordan la participación de las mujeres y las minorías de género. Lo más notable fue el uso de cuotas para la representación de las mujeres en los órganos rectores del sector extractivo establecidos por ley. Por ejemplo, la Ley de la Comisión de Minerales de Ghana de 1993 crea dicha comisión y exige que por lo menos dos de sus siete miembros sean mujeres, como único elemento que refleje su presencia y la perspectiva de género. Otros enfoques de la participación de las mujeres incluyen requisitos para que los Gobiernos y las empresas incluyan a las mujeres en las consultas sobre iniciativas de desarrollo local relacionadas con la industria extractiva. Sin embargo, estos requisitos eran generales y no queda claro cómo se podrían implementar o verificar.
- **Compromisos verificables o exigibles.** Examinamos los documentos directamente relacionados en busca de formas para verificar si sus disposiciones se implementaron en la práctica o de medidas que conduzcan a su cumplimiento. Las disposiciones más simples, como la exigencia de una cuota de mujeres, son fácilmente verificables. Sin embargo, la mayoría de las veces no existía un medio evidente para verificar la implementación o el cumplimiento de las disposiciones con mayor potencial para transformar la visión de género.

Nuestra revisión de los documentos se limitó al análisis textual, que ofrece información valiosa sobre los valores de los países y cómo establecen las prioridades nacionales y buscan generar cambios. Esta revisión documental dio lugar a observaciones y preguntas que darán forma a la investigación posterior prevista en el marco del proyecto:

- **El uso del término “género” no necesariamente equivale a un compromiso con el objetivo de la igualdad de género.** Los legisladores y autores del marco usan el término en varios documentos de gobernanza de manera retórica, pero a menudo sin una definición clara de los mecanismos y procesos institucionales que son parte integral de los esfuerzos para alcanzar la igualdad de género. Para asegurar que las declaraciones políticas se traduzcan en compromisos políticos prácticos y ejecutables para la transformación de género, los autores deben explicitar el objetivo de la igualdad de género y la condición de los diferentes grupos.

- **Es posible que las leyes no sean el mejor medio para catalizar un cambio transformador en género.** Inicialmente planteamos la hipótesis que las leyes eran los documentos más poderosos y las directrices las menos útiles, porque en muchos casos sus disposiciones no son obligatorias. Sin embargo, resulta notable que el país de nuestra muestra que evidencia el peor puntaje en el Índice de Desigualdad de Género de la ONU (Sierra Leona) cuente con el mayor número de leyes referentes a las mujeres y el género en el sector extractivo, mientras que el país con el mejor puntaje en el índice (Canadá) no tenga leyes a nivel nacional.^{1,2,3} Además, al menos la mitad de las leyes incluidas en la muestra contenían solo disposiciones básicas para promover la igualdad de género, como el requisito de cuotas en los órganos de gobierno. Estas observaciones plantearon preguntas sobre hasta qué punto es importante el contexto legal, político y social más general de un país. ¿Pueden ser efectivos los compromisos de género vigentes para las industrias extractivas si se trata de disposiciones aisladas? ¿Son las leyes, que a menudo requieren cláusulas precisas, el mejor medio para catalizar un cambio transformador de género? Algunos de los documentos más evasivos, como las políticas y las directrices, reflejan un enfoque de género más matizado y multifacético.
- **Los formuladores de políticas deben considerar los mecanismos de implementación y de cumplimiento en las primeras etapas del desarrollo de leyes, políticas, reglamentos y directrices.** Las disposiciones relacionadas con género tienen el potencial de generar cambios significativos solo si se implementan de manera efectiva en la práctica, pero ¿concentrarse en la medición de los resultados conduce a enfoques simplistas a expensas de enfoques más complejos con mayor potencial transformador de género? Por el contrario, si el impacto no se puede medir y verificar, ¿cómo pueden las partes interesadas, incluidas las comunidades, la sociedad civil, las empresas, los reguladores y los gobiernos, evaluar el valor de los marcos legales y de políticas?

- 1 El Índice de Desigualdad de Género de la ONU mide las desigualdades de género en tres aspectos importantes del desarrollo humano: la salud reproductiva, medida por la tasa de mortalidad materna y las tasas de natalidad de las adolescentes; el empoderamiento, medido por la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y la proporción de mujeres y hombres adultos de 25 años o más con algún grado de educación secundaria; y situación económica, expresada como participación en el mercado laboral y medida por la tasa de participación en la fuerza laboral de la población femenina y masculina de 15 años o más. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Índice de desigualdad de género (2020), hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii
- 2 El estudio “Mujeres, empresas y derecho” del Banco Mundial, que evalúa las leyes y regulaciones que afectan las oportunidades económicas de las mujeres, otorga a Canadá una calificación perfecta de 100 puntos por sus leyes de igualdad de género. Sierra Leona obtiene solo 63,1 puntos, lo que la convierte en uno de los 50 países con peor puntaje en el índice. Sin embargo, la mayor parte de la gobernanza extractiva de Canadá se lleva a cabo a nivel subnacional, por lo que estos documentos fueron excluidos de nuestra muestra, que solo examina la legislación a nivel nacional. Banco Mundial, Mujeres, empresas y derecho 2020, openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32639/9781464815324.pdf
- 3 El limitado tamaño de nuestra muestra de países no permite evaluar si existe una correlación entre la puntuación del Índice de Desigualdad de Género de la ONU y las disposiciones del documento. Presentamos los casos de Sierra Leona y Canadá como una observación que podría merecer una mayor investigación.

Estas observaciones y preguntas moldearán la investigación de estudios de caso sobre cómo se están desarrollando los mecanismos de gobernanza extractiva en Mongolia y Sierra Leona, así como las discusiones en línea, que son un elemento integral del proyecto.



Participación de la mujer en Mongolia

Foto: Munkhgerel Batardene

Si bien aún no hemos explorado la implementación o la eficacia de estos documentos, podemos hacer algunas recomendaciones sobre la naturaleza de las disposiciones de género que contienen. A medida que se redactan los compromisos de OGP relevantes para la perspectiva de género en relación con el sector extractivo, los gobiernos deben:

- **Ser ambiciosos.** Al elaborar disposiciones sobre género en los compromisos de OGP, los formuladores no deben apuntar simplemente a incluir una proporción determinada de mujeres u otros grupos en el sector, sino que deben buscar un cambio transformador de género.
- **Exigir y posibilitar la participación de mujeres y minorías de género.** Los formuladores de compromisos deben apuntar a eliminar las barreras estructurales a la participación, crear lugares de trabajo compatibles y permitir la participación de las mujeres y las minorías de género en la gobernanza del sector. Los Gobiernos deberían derogar las disposiciones que restringen la participación de las mujeres en el sector.
- **Facilitar la verificación.** Los encargados de formular las políticas deben incorporar objetivos e impactos que se puedan medir en los compromisos para que los Gobiernos, las empresas, la sociedad civil y el público puedan hacer un seguimiento del avance.
- **Exigir datos desagregados.** Los compromisos deben exigir que los Gobiernos, las empresas y otros actores del sector extractivo desagreguen los datos por género a lo largo de la cadena de suministro del sector extractivo, de modo que el impacto de género del sector sea cuantificable.
- **Exigir transparencia.** Los documentos relacionados con el sector deberían, en la medida de lo posible, requerir transparencia para permitir una mayor rendición de cuentas y acceso a la información.
- **Vincularse con los esfuerzos nacionales e internacionales en curso.** Los compromisos deben funcionar de manera complementaria con otros esfuerzos nacionales e internacionales para promover la gobernanza transformadora de género.



Foto: Munkhgerel Batardene

Introducción

A nivel mundial, muchos países con abundantes recursos naturales luchan por alcanzar un desarrollo económico significativo y, a menudo, padecen una creciente desigualdad y una mala gobernanza^{4,5}. Este fenómeno se conoce como la “maldición de los recursos”, que denota “el fracaso de muchos países ricos en recursos naturales para beneficiarse plenamente de la riqueza de sus recursos naturales y de los Gobiernos de estos países para responder con eficacia a las necesidades de bienestar público”⁶. Los países que son democracias no consolidadas al inicio de la extracción de recursos, cuyas economías se sitúan por debajo de la mediana de producto interno bruto (PIB) mundial, tienen más probabilidades de sufrir corrupción, desigualdad de ingresos, y débil consolidación del poder político y desarrollo que los países que no dependen de la riqueza de recursos naturales⁷.

Recuadro 1. Igualdad de género

El término “igualdad de género” se ha definido de diversas formas en el contexto del desarrollo. Por lo general, significa igualdad de derechos y oportunidades para mujeres, hombres y minorías de género según la ley, igualdad de oportunidades (incluida la igualdad de remuneración por el trabajo e igual acceso a los recursos humanos, capital y otros recursos productivos) e igualdad de voz (la capacidad de participar en la toma de decisiones). La igualdad de género requiere que las mujeres, los hombres y las minorías de género reciban protección adecuada y equitativa de sus derechos humanos, incluido el derecho a vivir libres de violencia en un hogar y una comunidad seguros y solidarios.

La extracción de recursos no afecta a todas las personas por igual. Muchos de sus impactos afectan de manera desproporcionada a las mujeres⁸. En general, una mayor igualdad de género en un país va de la mano con su avance económico⁹. Sin embargo, en los países ricos en recursos naturales, esto no suele suceder. Por ejemplo, los países autocráticos que reciben más de USD 1 000 per cápita en ingresos provenientes del petróleo y el gas natural tienen mayores niveles de desigualdad

4 Esta introducción sobre la maldición de los recursos es necesariamente breve y simplista pues no profundiza sobre las diferentes escuelas de pensamiento acerca de si la maldición de los recursos existe y si es exógena o endógena, ni en la extensa literatura sobre el colonialismo de los recursos y las asimetrías de poder.

5 Jeffrey Sachs y Andrew Warner, “The Curse of Natural Resources”, *European Economic Review* 45, (2001): 827-838. Tierra Columbia.

6 The Resource Curse: The Political and Economic Challenges of Natural Resource Wealth (Natural Resource Governance Institute, 2015).

7 Michael Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* (Princeton: Princeton University Press, 2013), 11.

8 Ver: Michael L. Ross. “Oil, Islam, and Women,” *The American Political Science Review* 102, no. 1 (2008): 107-23, y Joel Simmons. “Does Oil Substitute for Patriarchy?” *Economics & Politics* 31, Issue 3 (2019): 293-322.

9 Yu-Ming Liou y Paul Musgrave, “The Gendered Resource Curse”, Paul Musgrave, 13 de enero de 2017, paulmusgrave.info/the-gendered-resource-curse/

de género —según el Índice de desigualdad de género de las Naciones Unidas (ONU)— en casi todos los niveles de ingresos que los países autocráticos que no tienen economías basadas en la explotación de los recursos naturales¹⁰. El politólogo Michael Ross sostiene que en las economías de Oriente Medio que dependen en gran medida de sus sectores de recursos naturales, hay menos oportunidades de trabajo y menos necesidad de que las mujeres trabajen, lo que las priva de oportunidades para participar en las decisiones políticas y para alcanzar su independencia económica¹¹. En estos países, las mujeres tienen menos capacidad y probabilidades de poner en cuestión las normas patriarcales o de ejercer presión por sus derechos políticos y de representación. En un comentario (2016) al trabajo de Ross, Yu-Ming Liou y Paul Musgrave argumentan que la riqueza de recursos permite a los Gobiernos diseñar políticas para acrecentar o disminuir la igualdad de género. En tales casos, el poder político consolidado, protegido a través de un aparato coercitivo bien financiado, es menos permeable a los llamamientos de los grupos marginados para otorgar un trato equitativo¹². Un estudio reciente determinó que las mujeres y los pueblos indígenas de América Latina sufrían niveles más altos de pobreza, a pesar de las regalías mineras que reciben sus regiones¹³. Las investigaciones indican que la estructura de propiedad de los recursos extraídos en el África subsahariana impacta las características de género del sector¹⁴. En los Estados Unidos, la investigación sobre la riqueza de recursos encontró que la influencia económica y política de las mujeres es más débil en los estados con más riquezas minerales¹⁵.

Organizaciones internacionales como Oxfam y Publish What You Pay han identificado las diferentes formas en que los impactos de los proyectos de petróleo, gas y minería no son neutrales en cuanto al género¹⁶.

- Las empresas que utilizan la tierra, que en la mayoría de los casos está controlada por ley por los hombres, para proyectos extractivos, a menudo negocian derechos de acceso, compensaciones o acuerdos de distribución de beneficios con actores masculinos que pueden perpetuar o socavar la dinámica de poder existente y desfavorecer a las mujeres.
- En los acuerdos de remuneración o distribución de beneficios, el pago, a menudo, se destina a los jefes de familia hombres, lo que niega a las mujeres el acceso y

10 *Ibid.*

11 Ver: Ross, "Oil, Islam, and Women", 107-23 y Ross, *The Oil Curse*.

12 Yu-Ming Liou y Paul Musgrave, "Oil, Autocratic Survival, and the Gendered Resource Curse: When Inefficient Policy Is Politically Expedient," *International Studies Quarterly*, Volume 60, Issue 3 (2016): 440-456.

13 Carlos Monge Salgado y Claudia Viale Leyva, *Los Efectos del Boom de las Industrias Extractivas en los Indicadores Sociales* (Natural Resources Governance Institute, 2016).

14 Mario Krauser, et al. "A gendered resource curse? Mineral ownership, female unemployment, and domestic violence in Sub-Saharan Africa," *Aufsatz 8*, (2019).

15 Joel Simmons, "Resource Wealth and Women's Economic and Political Power in the U.S. States," *Comparative Political Studies* 49, Issue 1 (2015): 1-38.

16 Ver: Christina Hill, Chris Madden y Nina Collins, A guide to gender impact assessment for the extractive industries (Women and Mining, 2019), y Charlotte Ørnemark, *In It Together: Advancing Women's Rights through the Extractive Industries Transparency Movement* (Publish What You Pay, 2019).

control de los beneficios financieros de la minería. Esto agrava las desigualdades existentes y la dependencia de las mujeres respecto de los hombres.

- Si un proyecto de industria extractiva obliga a las personas a dejar sus tierras, esto puede llevar a la pérdida de los medios de subsistencia femeninos que dependen de la tierra. La contaminación que ocasionan estos proyectos también puede agotar los recursos hídricos y los alimentos, lo que aumenta la carga de trabajo de las mujeres que deben llevar estos recursos a sus familias o comunidades. El debilitamiento de los medios de vida de las mujeres puede hacer que se vuelvan más económicamente dependientes de los hombres.
- La contaminación causada por los proyectos de petróleo, gas y minería puede provocar enfermedades crónicas en la comunidad circundante, lo que aumenta el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres. Los proyectos extractivos, a menudo, atraen una fuerza laboral masculina de tránsito. Las investigaciones en numerosos países muestran que esto puede conducir a la explotación sexual de las mujeres, violencia contra las mujeres y un aumento de las enfermedades de transmisión sexual.

Desafortunadamente, se ha realizado poca investigación sobre el impacto de las industrias extractivas en las minorías de género y no existe información comparativa sobre la manera en que la industria extractiva afecta estas dinámicas.

HACIA UN ENFOQUE DE GÉNERO TRANSFORMADOR

Recuadro 2. Incorporación de la perspectiva de género

El Consejo Económico y Social de la ONU entiende la transversalización de género como el proceso de evaluar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para convertir las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como las de los hombres, en una dimensión integral del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, económicos y sociales. Su objetivo es garantizar que mujeres y hombres se beneficien por igual y que no se perpetúe la desigualdad. El objetivo último es la igualdad de género.

Open Government Partnership (OGP, o Alianza para el Gobierno Abierto) promueve la adopción de compromisos que sean “transformadores”, lo que significa que las reformas a las que se compromete un gobierno tengan el potencial de transformar “las situaciones usuales” en el área relevante de políticas¹⁷. La Iniciativa Feminista de Gobierno Abierto ha declarado que un enfoque transformador de género involucraría la transversalización de la perspectiva de género para posibilitar el “acceso equitativo

17 Lara Vossler y Joseph Foti, *When More is More: Toward Higher Impact OGP Commitments* (Open Government Partnership, 2018).

e igualitario a la transparencia, participación y rendición de cuentas del gobierno, asegurando que los gobiernos respondan a las necesidades diversas y relacionadas con el género de todos los ciudadanos, y que la implementación de tales iniciativas tome en cuenta la perspectiva de género”¹⁸. (Ver en el Recuadro 2 una definición de transversalización de género). En el contexto de las industrias extractivas, esto significa que los Gobiernos de los países miembros de OGP deben:

- Asegurar la participación significativa de las mujeres y las minorías de género durante el proceso de preparación de planes de acción y compromisos nacionales.
- Alentar una mayor participación de las mujeres y las minorías de género en la decisión de cómo se emplean los ingresos provenientes de los recursos extractivos.
- Recolectar y desglosar datos por género y garantizar que los datos sean accesibles y relevantes para el variado conjunto de actores, incluidas las mujeres y las minorías de género en las comunidades del sector extractivo.
- Asegurar que la información llegue a las mujeres y las minorías de género, particularmente a través de publicaciones proactivas y métodos creativos de diseminación de la información.
- Facilitar el acceso de las mujeres y las minorías de género a las ventanillas únicas de información y servicios del gobierno y mejorar sus habilidades en el uso de medios digitales.
- Asumir compromisos sensibles al género que aseguren que las mujeres y las minorías de género se beneficien también de los avances que tratan de lograr los gobiernos más abiertos, transparentes e inclusivos.
- Promover enfoques de asignación de recursos que incluyan y beneficien a las mujeres y las minorías de género.
- Abordar el impacto negativo del sector extractivo en las mujeres y las minorías de género mediante decisiones receptivas a nivel local¹⁹.

NUESTRO PROYECTO

Nuestra investigación aborda el género y las industrias extractivas, específicamente la manera en que se hace referencia a la perspectiva de género y a las mujeres en los instrumentos legales y de política que rigen el sector en 12 países ricos en recursos: Argentina, Canadá, Colombia, Ghana, Indonesia, Kenia, Marruecos, Mongolia,

18 Silvena Fumega et al., *Feminist Open Government Initiative: addressing gender equity challenges in Open Government co-creation processes* (Open Government Partnership, 2019), 27.

19 *Ibid.*

Nigeria, Perú, Sierra Leona y Túnez. Esta investigación a su vez, forma parte de un proyecto más amplio sobre género y extracción de recursos, financiado por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y el Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples del Banco Mundial, y ejecutado por Natural Resource Governance Institute (NRGI) en asociación con el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), con el objetivo de promover la igualdad de género en la gobernanza de los recursos naturales.

OGP propugna un gobierno más accesible, receptivo y responsable, con miembros de 78 países y un número creciente de gobiernos locales, que representan a más de dos mil millones de personas. Todos los estados miembros de OGP firman la Declaración de Gobierno Abierto y deben colaborar con las organizaciones de la sociedad civil para crear conjuntamente planes de acción que contengan pasos concretos, conocidos como “compromisos”, en una amplia gama de áreas de políticas.

En 2019, OGP lanzó la campaña *Break the Roles* para alentar a los países miembros a ser más intencionales, estratégicos y ambiciosos a la hora de llevar a las mujeres y las perspectivas de género al gobierno abierto²⁰. A la fecha, más de 30 miembros de OGP se han comprometido a adoptar acciones en el campo del género. Estos van desde intervenciones para reducir la violencia de género hasta iniciativas específicas para aumentar el acceso de las empresas de propiedad de mujeres en las licitaciones públicas. Sin embargo, si bien los países de OGP han asumido compromisos abiertos en relación con los sectores extractivos y de recursos naturales, la gran mayoría de estos no toman en cuenta la perspectiva de género y no hay compromisos explícitos centrados en conexión con las industrias extractivas²¹.

El proyecto tiene como objetivo proporcionar conocimientos y herramientas para ayudar a los Gobiernos de los países ricos en recursos a desarrollar e incorporar compromisos sólidos de políticas transformadoras de género en el sector extractivo. Las leyes y políticas son los mecanismos a través de los cuales los Gobiernos traducen las prioridades y compromisos políticos en acciones. En esta primera fase del proyecto, nos propusimos descubrir si los países ricos en petróleo, gas y minerales en la actualidad traducen las cuestiones de participación de las mujeres e igualdad de género en marcos legales y de políticas que rijan el sector extractivo, y cómo lo hacen²².

20 “Break the Roles”, Open Government Partnership, consultado el 3 de septiembre de 2020, [opengovpartnership](https://www.opengovpartnership.org/).

21 Renzo Falla, Joseph Foti y Jessica Hickle, *Seeking Synergy: The Open Government Partnership y la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas* (Open Government Partnership, 2019).

22 Muchos otros documentos, como las leyes y normas laborales, las leyes de propiedad y las normas de atención médica, tienen un efecto significativo en la capacidad de los diferentes grupos demográficos para participar y beneficiarse del sector extractivo. Por ejemplo, las leyes de propiedad desiguales pueden obstaculizar el acceso al financiamiento, lo que crea un obstáculo para acceder a los préstamos que puedan necesitar para adquirir equipos que les permitan participar en la minería artesanal. Sin embargo, para viabilizar nuestra investigación, fue necesario limitar el alcance de nuestro análisis a aquellos documentos que hacen referencia explícita a los recursos naturales y extractivos, así como al género, la mujer o el sexo.

Como primer resultado importante de la investigación del proyecto, este artículo examina cómo se caracteriza a las mujeres y el género y en qué tipo de documento está contenido. Basándonos en la Escala de Efectividad de Resultados de Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (ver Recuadro 3), evaluamos los impactos potenciales de las disposiciones de los documentos que podrían ser adversas al género, no tomarlo en cuenta, o disposiciones específicas, receptivas o transformadoras. El PNUD utiliza esta escala para realizar evaluaciones de impacto de sus propias intervenciones basadas en el género. Sin embargo, en este informe limitamos nuestra evaluación al potencial de estos documentos, más que a su impacto efectivo. Reconocemos que estos documentos pueden sufrir deficiencias y plantear desafíos para su implementación y que su potencial puede no materializarse en la práctica. Sin embargo, la segunda fase de nuestra investigación incluirá estudios de caso de dos países para examinar cómo se desarrollaron las leyes y políticas, su impacto real y las lecciones que pueden ayudar a otros países ricos en recursos a promover de manera significativa la igualdad de género dentro y a través del sector extractivo.

Recuadro 3. Escala de Efectividad. Resultados en Género (adaptada de PNUD)

Al evaluar el impacto de género de las intervenciones, las clasificamos como:

- **Negativas al género:** Intervenciones con resultados negativos ya que se que agravaron o reforzaron las desigualdades y normas de género. Esto incluye la explotación basada en género que aprovecha las desigualdades, comportamientos y estereotipos de género existentes que aborda el proyecto.
- **Ciegas al género:** los resultados de las intervenciones muestran que no se presta atención al género y no se reconocen las diferentes necesidades de hombres, mujeres, niñas, niños o minorías de género.
- **Dirigidas al género:** las intervenciones se centraron en el número o los niveles de igualdad (50/50) de mujeres, hombres o personas marginadas.
- **Sensibles al género:** las intervenciones abordaron las diferentes necesidades de hombres, mujeres y minorías de género, y la distribución equitativa de beneficios, recursos, estatus y derechos, pero no abordaron las causas fundamentales de las desigualdades en la vida de las personas.
- **Transformacionales del género:** los resultados contribuyeron a modificar normas, valores culturales, estructuras de poder y las causas fundamentales de las desigualdades y la discriminación basadas en el género.

El proyecto espera dar forma a una nueva generación de compromisos de OGP transformadores de género en relación con el sector extractivo, aprovechando el impulso creado por *Breaking the Roles* y la creciente atención que ahora se presta al avance de la igualdad de género en el sector extractivo. En 2019, la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), una iniciativa global para la buena gobernanza de la extracción de petróleo, gas y minerales adoptó nuevos requisitos de divulgación que impulsan la publicación de datos sensibles al género y la participación de las mujeres en los grupos multiactores observadores de la implementación del EITI de los países específicos²³. Estas iniciativas están abriendo espacios para nuevas iniciativas en torno al género. Este proyecto proporcionará a los gobiernos las herramientas y los conocimientos que garanticen que los compromisos y las acciones se formulen correctamente y aprovechen las lecciones aprendidas a nivel mundial.

23 The EITI Standard 2019: The Global Standard for the Good Governance of Oil, Gas and Mineral Resources (Extractive Industries Transparency Initiative, 2019).



Perú: Mujer trabajadora de las minas de sal de Maras

Foto: The World Traveller

Metodología de investigación

Nuestra investigación tiene como objetivo proporcionar una descripción general de cómo 12 países ricos en recursos naturales han expresado las cuestiones de la participación de las mujeres y la igualdad de género en las herramientas legales y de políticas que rigen sus industrias extractivas. Recopilamos y analizamos leyes, políticas, reglamentos, directrices y otros documentos gubernamentales vigentes a nivel nacional relevantes para el sector extractivo nacional y con referencia al género, las mujeres o el sexo, en Argentina, Canadá, Colombia, Ghana, Indonesia, Kenia, Marruecos, Mongolia, Nigeria, Perú, Sierra Leona y Túnez. Elegimos estos países basándonos principalmente en la necesidad de que la muestra de países esté compuesta por miembros nacionales de OGP en los que el NRG y el WRI contaban con personal local o redes considerables que permitirían que la investigación se alimentara de talleres de aprendizaje entre pares que ayudarían a compartir compromisos transformadores de género. Al enfocarnos en un número limitado de países, en línea con el alcance y los recursos del proyecto, también consideramos la diversidad regional, la inclusión de productores de petróleo y gas y productores de minerales, y el nivel de contribución económica del sector extractivo al país en general a la economía y los ingresos del gobierno. (Ver en Tabla 2 en la Sección 2 un desglose por variable para los países comprendidos en la investigación).

Recuadro 4. “Mujer”, “género” y “sexo”

Al examinar documentos relacionados con las mujeres y el género, estamos usando una amplia gama de palabras clave y definiciones inclusivas para evitar limitar nuestra investigación a una visión biológicamente determinista de estos conceptos. Entendemos el término “mujer” para denotar un grupo de personas que incluye a cualquiera que se identifica como tal y “género” como una construcción psicológica que incluye un espectro de identidades que son independientes del sexo. Entendemos que “sexo” se refiere a la diferencia biológica entre hombre y mujer. Sin embargo, muchos de los documentos que evaluamos no definen la forma en que usan estos términos ni reconocen una distinción entre sus usos de “mujeres”, “género” o “sexo”. La mayoría de los documentos combinan los términos “mujeres” y “género” y no abordan los problemas o la inclusión de las minorías de género de manera sustancial.

Al realizar nuestra investigación, no creamos un repositorio completo de todas las leyes, políticas, regulaciones y pautas relacionadas con las industrias extractivas para cada país, y luego buscamos identificar cuáles, si las hubiera, contenían referencias al género, las mujeres o el sexo. Más bien, buscamos identificar documentos a nivel nacional que se referían al sector extractivo e hicieron mención al género, las mujeres o el sexo. Identificamos los documentos a través de una investigación de gabinete utilizando cuatro métodos:

BÚSQUEDAS DE PALABRAS CLAVE

Realizamos búsquedas de palabras clave en Google y Google Scholar en el idioma relevante para documentos que contenían referencias tanto a mujeres, género o sexo, como al sector extractivo. Para cada país, utilizamos una combinación de términos, basados en el nombre del país y las mujeres, el género, el sexo, la minería, las industrias extractivas, las políticas, las leyes y las pautas. Por ejemplo, una búsqueda de palabras clave para Kenia habría incluido, “Kenia Y género Y minería Y política”.

REVISIÓN DE BASE DE DATOS

Revisamos bases de datos clave que incluyeran sitios web de ministerios gubernamentales, recursos institucionales académicos e institucionales multilaterales, la base de datos FAOLEX de la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la base de datos ECOLEX de derecho ambiental y www.ResourceData.org (la base de datos NREGI de leyes y políticas extractivas), utilizando palabras clave en el idioma relevante.

CONTACTOS

Para llenar los vacíos y verificar que teníamos una recopilación completa de los documentos relevantes, nos comunicamos con contactos gubernamentales y de la sociedad civil en los 12 países. Recibimos poca respuesta de los Gobiernos. Nuestra estrategia de búsqueda de colaboración varió según el país, según la facilidad con la que pudimos acceder a los documentos relevantes. En los países donde la mayoría de las leyes y políticas se mantienen en línea a través de portales gubernamentales, no fue necesario ponerse en contacto con muchas personas. En países donde había poca o ninguna información disponible a través de bases de datos y sitios web del gobierno (por ejemplo, Marruecos e Indonesia), contactamos a colegas de la sociedad civil. En algunos casos, como Mongolia, nuestros contactos iniciales con la sociedad civil nos proporcionaron todos los documentos. En otros, tuvimos que acudir a una red de contactos más extensa.

REVISIÓN ENTRE PARES

Nuestro artículo fue revisado por nuestros pares en varias etapas por 11 revisores, incluidos especialistas en extracción, género y metodología de investigación, así como expertos regionales (ver la sección de agradecimientos). El proceso de revisión por pares reveló que nuestros métodos de investigación habían pasado por alto seis documentos directamente relacionados: una disposición en el Código Laboral de Marruecos, un decreto marroquí, una disposición en el Código Laboral de Túnez, una disposición en una

legislación laboral argentina, una disposición en la legislación laboral de Sierra Leona y la política de minería artesanal de Sierra Leona, así como un documento indirectamente relacionado, la Ley Agraria 5/1960 de Indonesia. Posteriormente agregamos estos documentos omitidos a nuestro análisis.

Con este proceso, localizamos un total de 62 leyes, políticas, reglamentos, directrices y otros documentos. Si bien es posible que este enfoque haya pasado por alto algunos documentos, estamos razonablemente seguros de haber identificado los documentos más significativos que se refieren a las industrias extractivas y las mujeres, la perspectiva de género o el sexo en cada país.

Organizamos los 62 documentos en una base de datos con opción de búsqueda. (Consulte en los apéndices la lista completa de documentos). La Tabla 1 muestra nuestro marco analítico y de recopilación de datos.

Analizamos estos 62 documentos para determinar cuáles estaban directamente relacionados con el sector extractivo (documentos que rigen explícitamente el sector), y determinamos que 30 de ellos están directamente relacionados al sector. Los 32 restantes se relacionaron indirectamente, haciendo mención de los recursos naturales o extractivos, sin ser sectoriales. (Ver Figura 1).

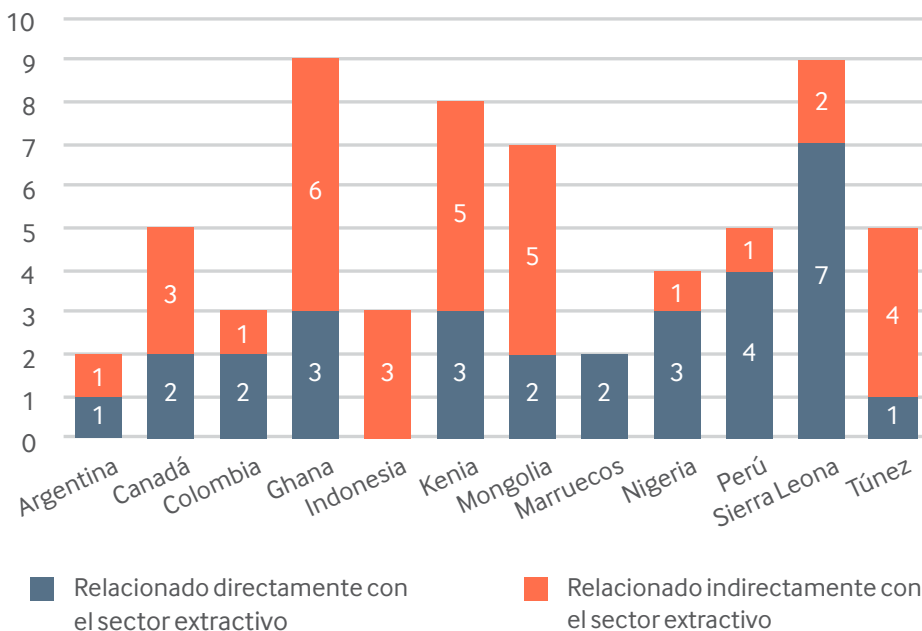


Figura 1. Número de documentos por país

Tabla 1. Marco analítico y de recopilación de datos

Nombre del campo	Descripción
País	El país de donde proviene el documento
Fecha del documento	Año del documento
Tipo de Documento	Constitución, ley, política, directriz, reglamento u otro
Nombre formal del documento	
Relación directa / indirecta con el sector extractivo	Si el documento regulaba explícitamente solo el sector extractivo o estaba relacionado indirectamente (por ejemplo, una ley que regula múltiples sectores).
Ministerio relevante	Identificación del ministerio al que pertenece el documento (por ejemplo, Ministerio de Minas, Petróleo, Medio Ambiente, etc.).
Tipo de referencia	Definición de la naturaleza de las referencias al género en cada documento (mediante un menú desplegable) ¿La política/ley se refiere a la igualdad de género o las relaciones de género (en contraposición a las mujeres)? ¿La política/ley se refiere explícitamente a la participación/inclusión de las mujeres? ¿La política/ley se refiere específicamente a los impactos en las mujeres? ¿La ley/política requiere el desglose de datos por género? <ul style="list-style-type: none"> • Requisito de consulta con las comunidades afectadas. • Requisito de participación (en decisiones, órganos) • Requisito de transparencia • Uso o gestión de ingresos • Contenido local • Programas de responsabilidad social corporativa (RSC) en proyectos de desarrollo o empresas • Marcos de política tributaria o fiscal
Recuento de menciones a las "mujeres"	Frecuencia con la que se utiliza la palabra "mujeres" en la parte del documento correspondiente al sector extractivo ²⁴ .
Recuento de menciones del término "género"	Frecuencia con la que aparece la palabra "género" en la parte del documento correspondiente al sector extractivo.
Recuento menciones del término "sexo"	Frecuencia con la que se utiliza la palabra "sexo" en la parte del documento correspondiente al sector extractivo.
Escala de eficacia de resultados de género del PNUD	Nuestra evaluación de si el documento tiene el potencial de ser negativo al género, indiferente, dirigido, receptivo o transformador ²⁵ .
Notas	Un espacio para escribir observaciones como las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> • Referencia a artículos relevantes y números de sección o título de sección y número de página de la política o directriz relevante. • Información adicional de si el requisito de participación hace referencia a un cierto porcentaje de mujeres en cualquier reunión o evento (uso de cuotas). • Información adicional sobre menciones específicas de impactos.
Información sobre contactos	Nombre del contacto que se haya usado para recoger el documento.
Fuente del documento	Contacto o enlace en línea.

24 En documentos que se centraban completamente en la industria extractiva, como el Plan de Acción de Implementación de Políticas Sensibles al Género del Sector de Geología, Minería, Petróleo e Industria Pesada de Mongolia, contamos el número de veces que aparecieron los términos "mujeres", "género" o "sexo" a lo largo del documento. Sin embargo, para documentos como el Código Laboral de Marruecos, solo contamos el número de veces que aparecen los términos "mujeres", "género" o "sexo" en la sección del código directamente relacionada con el sector extractivo.

25 Si bien la escala del PNUD se creó para evaluar el impacto programático, usamos sus definiciones, en lugar del marco en conjunto, para categorizar los documentos de un país usando un indicador flexible de potencial transformador. Debido a que gran parte de la naturaleza transformativa de un documento depende de su implementación, solo podemos evaluar el potencial en función del análisis textual. Las razones de nuestra categorización de cada documento se explicitan en la Sección 3.



Participación de las mujeres en Mongolia

Foto: Munkhgerel Batardene

Nuestro proceso de investigación hizo todos los intentos para garantizar la exhaustividad, la coherencia y la precisión. Sin embargo, existen limitaciones y salvedades:

- Este informe examina la legislación a nivel nacional o federal. La legislación subnacional estaba más allá del alcance de nuestro análisis, aunque nuestra investigación reveló que muchos países tienen legislación subnacional, ya sea como el enfoque predominante para regular el sector extractivo o combinada con leyes y políticas nacionales.
- Como se mencionó anteriormente, una lista exhaustiva de leyes, políticas, regulaciones, guías u otros documentos que impactan indirectamente al sector extractivo escapa al alcance de nuestra investigación.
- Algunos países celebran convenios colectivos con empresas de carácter legalmente vinculante y pueden aplicarse a un gran porcentaje del sector. Sin embargo, estos convenios escapan al alcance de nuestro análisis.
- Hicimos un esfuerzo de buena fe para ubicar leyes y regulaciones utilizando bases de datos en línea, sitios web gubernamentales y contactar a funcionarios gubernamentales y de la sociedad civil, pero en algunos casos no pudimos confirmar la existencia de ningún documento.

- Un hablante nativo de español revisó los documentos en español. Para otras leyes de idiomas distintos del inglés, los investigadores utilizaron traducciones oficiales al inglés con la mayor frecuencia posible. Cuando no había ninguna disponible, utilizamos traducciones no oficiales que se encuentran en la literatura gris o utilizamos Google Translate para nuestro análisis.
- También revisamos documentos gubernamentales y académicos adicionales para proporcionar información sobre el contexto de las políticas, pero no los incluimos en nuestro análisis formal.



**Tanzania: Diálogo sobre minería artesanal
y de pequeña escala**

Foto: Steve Aanu para el International Institute for Environment and
Development, disponible según CC BY-NC 2.0

Países incluidos en el informe

La Fase 1 de este proyecto de investigación se concentró en 12 países. La Tabla 2, que aparece a continuación, ofrece una breve descripción del sector extractivo en cada país y su clasificación en el Índice de Desigualdad de Género de la ONU y el Índice de Aceptación Global LGBT.^{26,27}

Tabla 2. Países incluidos en el informe

País	Región	Industria extractiva predominante	Clasificación del Índice de desigualdad de género (2020) (de 189 países)	Clasificación del Índice de aceptación LGBT (2019) (de 174 países)	Porcentaje de las industrias extractivas en el PIB (medida disponible más reciente) ²⁸
Argentina	América del Sur y Central	Gas	77	23	4.6
Canadá	Norteamérica	Petróleo y gas	18	4	2.5
Colombia	América del Sur y Central	Petróleo y carbón	94	37	5.6
Ghana	África Subsahariana	Petróleo y diamantes	133	141	14
Indonesia	Sudeste asiático Asia	Petróleo, carbón y cobre	103	150	4.8
Kenia	África Subsahariana	Petróleo y gas	134	119	1.3
Mongolia	Lejano Oriente	Carbón y cobre	71	142	40
Marruecos	Oriente Medio y África del Norte	Fosfatos	118	118	1.6
Nigeria	África Subsahariana	Petróleo	128 ²⁹	146	11.5
Perú	América del Sur y Central	Cobre, oro, plata y gas	87	53	8.9
Sierra Leona	África Subsahariana	Hierro y diamantes	153	134	7.9
Túnez	Oriente Medio y África del Norte	Fosfatos	63	110	3.3

Argentina

Argentina tiene la segunda mayor reserva conocida de gas de esquisto del mundo y la cuarta mayor reserva de recursos petrolíferos no convencionales³⁰. También tiene un sector minero incipiente. El país no depende económicamente de su sector extractivo. En 2018, el sector de hidrocarburos representó el 3,8 por ciento del PIB

26 Para obtener más información sobre el Índice de Desigualdad de Género, consulte la nota al pie 1.

27 El Índice Global de Aceptación LGBT (GAI) incluye datos de encuestas sobre la opinión pública con respecto a las personas y las políticas LGBT con el fin de obtener un puntaje homogéneo de aceptación a nivel de país. La aceptación que mide el GAI es la actitud social promedio de un país hacia las personas LGBT, expresada en actitudes y creencias públicas sobre las personas y los derechos LGBT. Si bien el género y la sexualidad son dos identidades separadas que a menudo se combinan erróneamente, el GAI es uno de los pocos recursos, si no el único, que clasifica comparativamente a los países según su aceptación de la población LGBT. Este índice mide las actitudes sociales, más que los derechos legales. Si bien organizaciones como Human Rights Watch brindan información sobre el estado de los derechos legales LGBT a nivel mundial, no lo hacen en forma de índice comparativo. Andrew R. Flores, Social Acceptance of LGBT People in 174 Countries 1981 to 2017 (The Williams Institute, 2019), williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Global-Acceptance-Index-LGBT-Oct-2019.pdf

28 Datos provenientes de las "Rentas totales por recursos naturales (% del PIB)" del Banco Mundial o, cuando no estaban al día o no estaban disponibles, de las páginas de países de la EITI. La fuente específica para cada país se cita en los párrafos de países que siguen.

29 Nigeria no fue clasificada en el Índice de Desigualdad de Género, por lo que esta clasificación proviene del Índice Global de Brecha de Género del Foro Económico Mundial, que incluye calificaciones de 153 países.

30 "Argentina: Overview", EITI, consultado el 3 de septiembre de 2020, eiti.org/argentina

y la minería de metales solo el 0,8 por ciento³¹. Argentina ocupó el puesto 77 de 189 países en el Índice de Desigualdad de Género de la ONU y el 23 entre 174 países en el Índice de Aceptación Global LGBT^{32,33}. Encontramos un solo documento de Argentina que contenía referencia a las mujeres: la Ley N° 11.317 de 1924, Trabajo de Mujeres y Niños.

Canadá

Canadá es el cuarto productor y exportador de petróleo del mundo³⁴. También es el cuarto mayor productor de gas natural³⁵. El sector energético en general representa más del 10 por ciento del PIB de Canadá, y las rentas del petróleo, el gas y la minería representan el 2,5 por ciento del PIB^{36,37}. Canadá ocupa el puesto 18 entre 189 países en el Índice de desigualdad de género, lo que lo convierte en el país menos desigual de nuestro grupo de 12 países³⁸. Asimismo, se ubica en el puesto 4 de 174 países incluidos en el Índice de Aceptación Global de la comunidad LGBT (2014 a 2017), lo que lo convierte en el país más inclusivo dentro de nuestra muestra³⁹. El Plan Canadiense de Minerales y Metales (2019) y el Plan Canadiense de Minerales y Metales: Plan de Acción 2020 — documentos vinculados directamente al sector extractivo del Canadá — contienen referencias al género o las mujeres. En Canadá, la minería está regulada en gran medida a nivel subnacional, lo que significa que muchas leyes subnacionales directamente relevantes no se incluyeron en nuestro análisis.

Colombia

Colombia es el cuarto productor de petróleo de América Latina y el Caribe. En 2019, los sectores de minería y petróleo de Colombia representaron el 5,6 por ciento del PIB (3,7 por ciento de petróleo y 1,9 por ciento de minería)⁴⁰. En 2019, el petróleo fue la principal exportación del país, con un 40,5 por ciento de todas las exportaciones, mientras que el carbón representó el 14,4 por ciento de las exportaciones⁴¹. Colombia ocupó el puesto 94 entre 189 países en el Índice de

31 *Ibid.*

32 “Cuadro 5: Índice de desigualdad de género”, Informes sobre desarrollo humano del PNUD, consultado el 3 de septiembre de 2020, hdr.undp.org/en/composite/GII

33 Flores, Social Acceptance of LGBT People in 174 Countries 1981 to 2017. 30

34 “Crude Oil Facts”, Gobierno de Canadá, consultado el 3 de septiembre de 2020, nrcan.gc.ca/science-data/data-analysis/energy-data-analysis/energy-fact/crude-oil-fact/20064

35 “Energy Facts”, Gobierno de Canadá, consultado el 3 de septiembre de 2020, nrcan.gc.ca/science-data/data-analysis/energy-data-analysis/energy-fact/20061

36 “Energy and Economy”, Gobierno de Canadá, consultado el 3 de septiembre de 2020, nrcan.gc.ca/science-data/data-analysis/energy-data-analysis/energy-fact/energy-and-economy/20062

37 “Rentas totales de los recursos naturales (% del PIB)”, datos del Banco Mundial, consultado el 3 de septiembre de 2020, datos.worldbank.org/indicador/NY.GDP.TOTL.RT.ZS

38 Informes sobre desarrollo humano del PNUD, “Cuadro 5: Índice de desigualdad de género”.

39 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 30.

40 Banco Mundial, “Rentas totales de los recursos naturales (% del PIB)”.

41 Fernando Patzy y Juan Luis Dammert, Colombia: Evaluación inicial del impacto de la pandemia de coronavirus en el sector extractivo y la gobernanza de los recursos (Natural Resource Governance Institute, 2020).

Desigualdad de Género y el 37 entre 174 países en el Índice de Aceptación Global LGBT (de 2014 a 2017)^{42,43}. Dos documentos directamente relacionados con el sector extractivo de Colombia son la Política de Derechos Humanos para la Sector Energía y Minería (2018) y Directrices de Género para el Sector Energía y Minería (2020), que contienen referencias al género o las mujeres.

Ghana

En 2010, Ghana comenzó a producir petróleo, recurso que desde entonces se ha convertido en una importante fuente de ingresos para el Gobierno. El país también es el mayor productor de oro de África y tiene un importante sector de diamantífero⁴⁴. En 2018, los ingresos de las industrias extractivas representaron el 14 por ciento del PIB del país⁴⁵. Ghana ocupa el puesto 133 entre 189 países en el Índice de Desigualdad de Género y el 141 de 174 países en el Índice de Aceptación Global LGBT (de 2014 a 2017)^{46,47}. Encontramos tres documentos directamente relacionados con el sector que mencionan género, mujeres o sexo: la Ley de la Comisión de Minerales de 1993, la Ley de la Comisión de Petróleo de 2011 y la Ley del Fondo de Desarrollo de Minerales de 2016.

Indonesia

En los últimos años, la producción de petróleo de Indonesia ha disminuido sustancialmente y el país es ahora un importador neto de petróleo. Sin embargo, el sector minero ha aumentado rápidamente durante la última década, siendo el carbón y el cobre los mayores contribuyentes⁴⁸. Los ingresos de la industria extractiva representaron el 8 por ciento del PIB en 2018⁴⁹. Indonesia ocupó el puesto 103 de 189 países en el Índice de Desigualdad de Género y el 150 entre 174 países en el Índice de Aceptación Global LGBT (de 2014 a 2017)^{50,51}. No encontramos ningún documento directamente relacionado con el sector extractivo que mencione género, mujeres o sexo.

42 Informes sobre desarrollo humano del PNUD, "Cuadro 5: Índice de desigualdad de género".

43 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 31.

44 "Ghana: Overview", EITI, consultado el 3 de septiembre de 2020, eiti.org/ghana

45 Banco Mundial, "Rentas totales de los recursos naturales (% del PIB)".

46 Informes sobre desarrollo humano del PNUD, "Cuadro 5: Índice de desigualdad de género".

47 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 35.

48 "Indonesia: Overview", EITI, consultado el 3 de septiembre de 2020, eiti.org/indonesia

49 Banco Mundial, "Rentas totales de los recursos naturales (% del PIB)".

50 Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, "Cuadro 5: Índice de desigualdad de género".

51 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 36.

Kenia

El sector de petróleo y gas de Kenia aún se encuentra en una etapa de desarrollo temprano y la primera exportación de petróleo crudo se realizó en 2019⁵². En 2018, el sector solo representó el 1,3 por ciento del PIB⁵³. El país también tiene un pequeño sector minero. Kenia ocupó el puesto 134 de 189 países en el Índice de Desigualdad de Género y 119 de 174 países en el Índice de Aceptación Global LGBT (de 2014 a 2017)^{54,55}. Encontramos tres documentos directamente relacionados con el sector extractivo que mencionan género, mujeres o sexo: el Documento de Sesión No. 7 de Política de Minería y Minerales de 2016, el Reglamento de la Ley de Minería de 2017 (Acuerdo de Desarrollo Comunitario) y el Reglamento de Minería (Empleo y Capacitación) de 2017.

Mongolia

Mongolia tiene importantes depósitos de carbón, cobre, oro, petróleo, espato flúor y uranio. En 2018, los ingresos del sector extractivo representaron el 40 por ciento del PIB de Mongolia⁵⁶. Mongolia ocupa el puesto 71 de 189 países en el Índice de Desigualdad de Género y 142 de 174 países en el Índice de Aceptación Global LGBT (de 2014 a 2017)^{57,58}. Dos documentos directamente relacionados con el sector extractivo de Mongolia mencionan el género, las mujeres o el sexo: el Plan de Acción de Implementación de Políticas Sensibles al Género de la Geología, Minería, Petróleo e Industria Pesada de 2019 (2019-2026) y la Política Estatal sobre Desarrollo del Sector Petrolero (2018- 2027).

Marruecos

Marruecos alberga tres cuartas partes de las reservas mundiales de fosfato, con un estimado de 50 mil millones de toneladas métricas. La empresa minera estatal, Office Chérifien des Phosphates (OCP), controla todas las actividades de extracción de fosfato en el país⁵⁹. En 2018, los ingresos del sector extractivo representaron el 1,6 por ciento del PIB de Marruecos⁶⁰. Marruecos ocupó el puesto 118 de 189 países en el Índice de Desigualdad de Género y 118 de 174 países en el Índice de Aceptación Global LGBT (de 2014 a 2017)^{61,62}. Encontramos dos documentos de gobernanza

52 Joseph Akwiri, "La primera exportación de petróleo crudo de Kenia genera demandas sobre el reparto de ingresos", Reuters, 26 de agosto de 2019, [reuters.com/article/us-kenya-oil/kenyas-first-crude-oil-export-sparks-demands-ove-revenue-sharing-idUSKCN1VG1FQ](https://www.reuters.com/article/us-kenya-oil/kenyas-first-crude-oil-export-sparks-demands-ove-revenue-sharing-idUSKCN1VG1FQ)

53 Banco Mundial, "Rentas totales de los recursos naturales (% del PIB)".

54 Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, "Cuadro 5: Índice de desigualdad de género".

55 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 34.

56 *Ibid.*

57 Informes sobre desarrollo humano del PNUD, "Cuadro 5: Índice de desigualdad de género".

58 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 35.

59 "Morocco: Mining", Natural Resource Governance Institute, consultado el 3 de septiembre de 2020, resourcegovernanceindex.org/country-profiles/MAR/mining

60 Banco Mundial, "Rentas totales de los recursos naturales (% del PIB)".

61 Informes sobre desarrollo humano del PNUD, "Cuadro 5: Índice de desigualdad de género".

62 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 34.

extractiva que incluían una referencia al género, las mujeres o el sexo: el Código Laboral de 2003 y el Decreto No. 2 -10-183 de 16 de noviembre de 2010 por el que se fija la lista de trabajos en los que está prohibido emplear a determinadas categorías de personas.

Nigeria

Nigeria es el mayor productor de petróleo de África y el decimotercer productor más grande del mundo⁶³. Los ingresos de las industrias extractivas, que en 2018 representaron el 11,5 por ciento del PIB de Nigeria, ascendieron al 50 por ciento de los ingresos del gobierno en el 2020⁶⁴. La Ley del Petróleo de 1969, que otorga la propiedad de los recursos petroleros al gobierno federal, es la principal legislación que regula al sector⁶⁵. Nigeria mantiene un pequeño sector minero y ambiciona expandir su sector gasífero. Si bien no figura en el Índice de Desigualdad de Género de 2018⁶⁶, el Índice Global de Brecha de Género 2020 del Foro Económico Mundial coloca a Nigeria en el puesto 128 de 153 países⁶⁷. También ocupó el puesto 146 de 174 países en el Índice de Aceptación Global LGBT (de 2014 a 2017)⁶⁸. La Ley del Trabajo de 2004, el Folleto de Promoción de Inversiones en el Sector Minero y Metalúrgico de 2016 y la Política Nacional de Gas de 2017 son los tres documentos que encontramos directamente relacionados con el sector extractivo que mencionan el género, a las mujeres o el sexo.

Perú

Perú es el segundo productor mundial de cobre y también produce cantidades significativas de oro, plata y gas. En 2018, los ingresos extractivos representaron el 8,9 por ciento de su PIB⁶⁹. Perú ocupó el puesto 87 de 189 países en el Índice de Desigualdad de Género y el puesto 53 de 174 países en el Índice de Aceptación Global LGBT (de 2014 a 2017)^{70,71}. Ubicamos cuatro documentos directamente relacionados con el sector extractivo que mencionan el género, las mujeres o el sexo: el Reglamento de 2012 de la Ley de Consulta Previa, los lineamientos de Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental de 2016, los Lineamientos de 2017 para Promover la Participación de las Mujeres en el Proceso de Certificación Ambiental y la Resolución Ministerial N°091-2019-mem/DM de 2019 del Comité de Igualdad de Género del Ministerio de Energía y Minas.

63 "Nigeria: Overview", EITI, consultado el 3 de septiembre de 2020, eiti.org/nigeria

64 El Informe mundial sobre la brecha de género 2020 compara a 153 países en su progreso hacia la paridad de género en cuatro dimensiones: participación y oportunidad económicas, logros educativos, salud y supervivencia, y empoderamiento político. Banco Mundial, "Rentas totales de los recursos naturales (% del PIB)", <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/nigeria-assessment-coronavirus-extract>

65 EITI, "Nigeria: Panorama general".

66 Informes sobre desarrollo humano del PNUD, "Cuadro 5: Índice de desigualdad de género".

67 Foro Económico Mundial, Informe mundial sobre la brecha de género 2020, 12, www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

68 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 36.

69 Banco Mundial, "Rentas totales de recursos naturales (% del PIB)".

70 *Ibid.*

71 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 32.

Sierra Leona

Sierra Leona tiene una importante producción minera de mineral de hierro, diamantes, rutilo y bauxita⁷². En 2018, los ingresos por extracción representaron el 7,9 por ciento del PIB⁷³. El sector minero se rige por la Ley de Minas y Minerales de 2009. La Ley de Exploración y Producción de Petróleo/Gas-Petróleo de 2011 rige el sector del petróleo, que aún se encuentra en gran parte en una fase de exploración⁷⁴. Sierra Leona ocupó el puesto 153 de 189 países en el Índice de Desigualdad de Género y 134 de 174 países en el LGBT Global. Índice de aceptación (de 2014 a 2017)^{75,76}. Encontramos siete documentos directamente relacionados con el sector extractivo que mencionan el género, a las mujeres o el sexo: la Ley de la Agencia de Protección Ambiental (2008), Ley de Minas y Minerales (2009), Ley de Petróleo (Exploración y Producción) (2011), Regulaciones Ambientales y Sociales para el Sector Mineral (2012), Ley Reguladora del Petróleo (2014), la Política de minería artesanal para Sierra Leona (2018) y la Ley de Empleadores y Empleados (1960).

Túnez

Túnez es uno de los principales productores mundiales de fosfato y tiene importantes reservas de petróleo y gas, aunque aún no están desarrolladas⁷⁷. En 2018, los ingresos del sector extractivo representaron solo el 3,3 por ciento del PIB⁷⁸. Túnez ocupó el puesto 63 de 189 países en el Índice de Desigualdad de Género y el 110 de 174 países en el Índice de Aceptación Global LGBT (de 2014 a 2017)^{79,80}. El Código Laboral de Túnez (Code du Travail) contiene una disposición directamente relacionada con el sector extractivo que menciona a las mujeres, el género o el sexo.

72 "Sierra Leone: Overview", EITI, consultado el 3 de septiembre de 2020, eiti.org/sierra-leone

73 Banco Mundial, "Rentas totales de los recursos naturales (% del PIB)".

74 EITI, "Sierra Leone: Overview".

75 Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, "Cuadro 5: Índice de desigualdad de género".

76 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 35.

77 "Tunisia: Oil & Gas", Natural Resource Governance Institute, consultado el 3 de septiembre de 2020. resourcegovernanceindex.org/country-profiles/TUN/oil-gas

78 Banco Mundial, "Rentas totales de los recursos naturales (% del PIB)".

79 Informes sobre desarrollo humano del PNUD, "Cuadro 5: Índice de desigualdad de género".

80 Flores, Aceptación social de personas LGBT en 174 países 1981 a 2017, 34.



Foto: Suthep Kritsanavarin para NRG1

Análisis resumido de documentos de gobernanza extractiva

RESULTADOS CLAVE

- Una amplia gama de documentos regula las industrias extractivas en términos de género en los 12 países estudiados. Se trata de 30 leyes, políticas, lineamientos y normativas directamente relacionadas con el sector que incluyen referencias a mujeres, género o sexo.
- Las leyes son los documentos que más comúnmente se refieren a las mujeres o al género, pero afectan estos temas de manera contrastante. Algunos exigen la presencia de mujeres en los órganos de gobierno establecidos legalmente, mientras que otros prohíben que las mujeres trabajen en las minas.
- La implementación es clave, pero a menudo no se cumple. Si se implementan bien, muchas de las disposiciones tienen el potencial de ser sensibles al género. Sin embargo, pocas establecen mecanismos para asegurar la calidad de la implementación, lo que socava su efectividad.
- La mayoría de los documentos —posiblemente sensibles al género— no logran transformar el género porque ignoran las causas fundamentales de la desigualdad. Algunos tenían una intención transformadora, pero sus disposiciones eran inespecíficas o no verificables, con lo que se corre el riesgo de que se produzcan brechas en la implementación.
- Algunas pautas ofrecen un potencial de impacto transformador o sensible al género, pero esto se ve debilitado por la falta de fuerza de leyes, políticas o regulaciones de las pautas.

En los 12 países estudiados, identificamos 30 leyes, políticas, directrices y regulaciones directamente relacionadas con el sector extractivo que incluían referencias al género, las mujeres o el sexo. Estos “documentos directamente relacionados” rigen específicamente el sector —por ejemplo, las leyes nacionales de petróleo, gas o minería— o incluyen disposiciones que mencionan específicamente la participación de las mujeres en las industrias extractivas —como los códigos laborales que regulan específicamente la participación de las mujeres en la minería—.

Otros 32 “documentos relacionados indirectamente” contenían referencias al género, las mujeres o el sexo, pero su alcance se extendía más allá de la extracción. Por ejemplo, las leyes de gestión del agua a menudo se aplican al sector extractivo, pero también a muchos otros sectores. Como se discutió en la metodología, los definimos como documentos “indirectamente relacionados”, a menos que tengan disposiciones que regulen específicamente la participación de las mujeres o las minorías de género en el sector extractivo. Luego de revisar los documentos

relacionados directa e indirectamente, enfocamos nuestro análisis principalmente en aquellos relacionados con las extractivas, como los más relevantes para nuestro objetivo de avanzar en la igualdad de género en el sector extractivo. (Consulte en la Sección 7 el análisis de los documentos relacionados indirectamente).

La siguiente descripción general de los documentos directamente relacionados explora si sus disposiciones tienen el potencial de ser negativas al género, ciegas, específicas, reactivas o transformadoras. (Ver las definiciones en el Recuadro 3).

La Figura 1 muestra cuántos documentos encontramos por país. Sierra Leona tenía los documentos más directamente relacionados, con siete; mientras que Argentina y Túnez tenían cada uno un solo documento que regulaba el sector extractivo y mencionaba a las mujeres o el género. No encontramos documentos directamente relacionados para Indonesia.

Si bien Sierra Leona tiene el mayor número de leyes directamente relacionadas, también es el país que ocupa el puesto más bajo entre los países de nuestra muestra en el Índice de Desigualdad de Género de la ONU. Esto puede deberse en parte a la “brecha de implementación” que a menudo existe entre las leyes en los libros y cómo se llevan a cabo en la práctica.

Las fases posteriores de este proyecto explorarán esta brecha más a fondo⁸¹.

La mayoría de las leyes pueden describirse como orientadas al género, de acuerdo con las definiciones adaptadas de la Escala de Efectividad de Resultados de Género del PNUD. (Ver Figura 3). Sin embargo, sus disposiciones de género se enfocaron más bien en aumentar el número de mujeres o personas marginadas que participan en algún aspecto del sector extractivo. Ocho documentos eran “ciegos” al género o negativos.

Muchas de las disposiciones tenían el potencial de tener en cuenta el género. Si se implementarán bien, podrían abordar las necesidades diferenciales de mujeres, hombres y minorías de género o conducir a una distribución equitativa de beneficios, recursos y derechos. Sin embargo, estos documentos no fueron transformadores de género porque no abordaron las causas fundamentales de la desigualdad. Algunos tenían una intención transformadora de género, aunque sus disposiciones a menudo eran inespecíficas o no verificables, lo que puede generar brechas en la implementación.

81 Esto también puede deberse a que el Índice de Desigualdad de Género de la ONU incluye un conjunto más amplio de indicadores en torno a la salud y la educación materna, por lo que otros sectores pueden tener un peor desempeño que el sector extractivo, reduciendo así el puntaje.

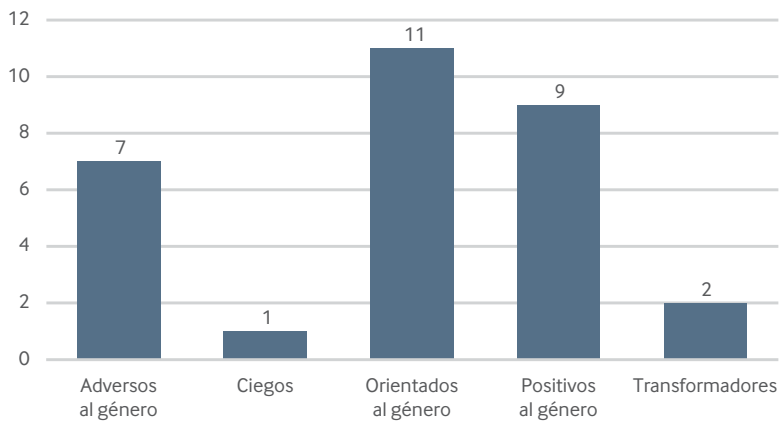


Figura 2. Documentos clasificados según el potencial de impacto de la intervención

Los documentos también varían según el tipo, y las leyes contienen más comúnmente referencias a las mujeres o el género. Los países utilizaron políticas, normativas y directrices con la misma frecuencia. También encontramos tres “otros” documentos: un plan de acción, un decreto y un folleto de promoción de inversiones. (Ver Figura 3.)

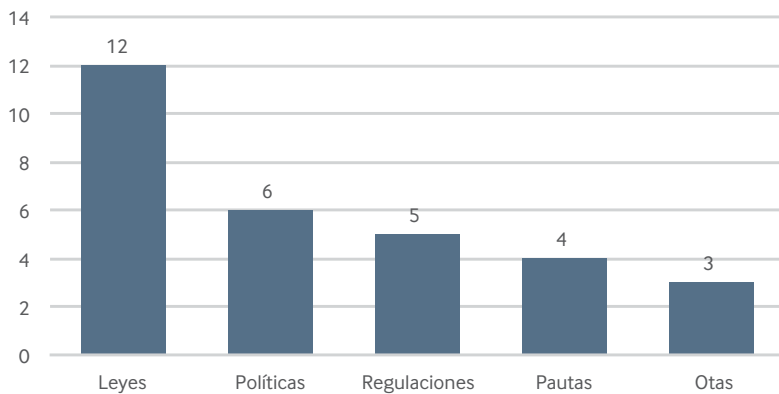


Figura 3. Documentos directamente relacionados con el sector extractivo por tipo

LEYES

En tanto marcos exigibles que pueden ser objeto de decisiones judiciales, las leyes son, en teoría, los documentos estudiados más importantes. Doce de los 30 documentos directamente relacionados eran leyes, y todos menos uno, provenían de África. Muchos establecen cuotas que requieren la presencia de las mujeres en los órganos de Gobierno establecidos por ley. Por ejemplo, cada una de las tres leyes de Ghana, las que establecen la Comisión de Minerales, la Autoridad de Ingresos y la Comisión de Petróleo, crean cuotas para incluir a las mujeres en la gobernanza —la única forma en que los redactores de estos documentos intentan abordar la desigualdad de género—. Sin embargo, varias leyes —de Argentina, Marruecos, Nigeria y Túnez— prohíben que las mujeres trabajen en las minas. (Véase el Recuadro 6 en la página 43 sobre la historia y el impacto de tales prohibiciones)

Argentina

La Ley N° 11.317 de Argentina de 1924, Trabajo de Mujeres y Niños, contiene numerosas disposiciones destinadas a proteger a las mujeres y los niños del trabajo pesado, como horas de trabajo limitadas, protección de los derechos maternos y protección contra el trabajo con productos químicos nocivos. En particular, prohíbe a mujeres y niños trabajar en canteras o bajo tierra, así como cargar o descargar barcos. Esta ley ha contribuido a la discriminación salarial y, al igual que con otras disposiciones similares, la evaluamos como negativa de género⁸².

Ghana

La Ley de la Comisión de Minerales de Ghana de 1993 crea la Comisión de Minerales y define sus funciones y poderes. Pide que la comisión sea gobernada por una junta de siete personas, de las cuales por lo menos dos deben ser mujeres. Evaluamos este documento como un enfoque de género porque hace énfasis en la cantidad de mujeres que se incluirán en la junta. La ley no se refiere al número de hombres a incluir y, al igual que las leyes que establecen cuotas para la representación de las mujeres, el supuesto de base es que el directorio estaría integrado por hombres.

La Ley de la Comisión de Petróleo de 2011 establece la Comisión de Petróleo y define sus funciones y poderes, y señala que la junta directiva de la comisión de siete miembros debe incluir al menos una mujer. Nuevamente, este documento adopta un enfoque de género.

Una tercera ley de Ghana es la Ley del Fondo de Desarrollo de Minerales de 2016, que establece el Fondo de Desarrollo de Minerales de Ghana y exige que su junta directiva de 11 miembros incluya a una mujer. Entre las funciones de la junta se encuentra la creación de comités de gestión local para las comunidades afectadas por la minería. Especifica que estos comités incluirán un representante de un grupo de mujeres identificado de la comunidad. Esta ley también refleja un enfoque de género.

Nigeria

La Ley del Trabajo de 2004 de Nigeria es la principal legislación del país que rige el empleo. Contiene disposiciones generales sobre protección salarial, contratos de trabajo y términos y condiciones de empleo y contratación, también define clases especiales de trabajadores. Además, prohíbe que las mujeres hagan trabajo nocturno —desde las 10 p.m. hasta las 5 a.m.— en una empresa industrial pública o privada, y estipula que las mujeres no pueden trabajar bajo tierra en ninguna mina. La ley excluye a las mujeres de las oportunidades de empleo permitidas a los hombres, sin proporcionar ninguna base legítima para hacerlo. Por tanto, es de género negativo.

82 Yovanna Pineda, "La pobreza de género en la legislación laboral en Argentina, 1900-1930", *The Activist History Review* (2017), activisthistory.com/2017/09/15/gendering-poverty-in-labor-legislation-in-argentina-1900-1930/

Si se hubiera consultado ampliamente a los grupos de mujeres y se hubiera promovido esta disposición, la evaluación de la ley podría diferir. Sin embargo, la disposición resultó de una prohibición generalizada de las mujeres en el trabajo minero que se deriva del colonialismo británico. (Ver Recuadro 6).

Marruecos

El Código Laboral de 2003 de Marruecos incluye una disposición que prohíbe a las mujeres, los menores de 18 años y las personas con discapacidad trabajar en canteras o minas subterráneas. Al igual que con la Ley Laboral de Nigeria anterior, evaluamos esta disposición como negativa en términos de género.

Túnez

El Código Laboral de 1996 de Túnez establece que “las mujeres, independientemente de su edad, y los niños menores de 18 años” no pueden ser empleados en trabajos subterráneos en minas o canteras. Al igual que las otras disposiciones de documentos similares, evaluamos esta disposición como negativa en términos de género.



Minería del oro de la región de Kédougou en Senegal

Foto: Carsten ten Brink, disponible bajo CC BY-NC-ND 2.0

Sierra Leona

La Ley de la Agencia de Protección Ambiental de Sierra Leona de 2008 crea la Agencia de Protección Ambiental y define sus funciones y poderes. Especifica que la junta directiva de 14 miembros incluirá a una mujer con conocimientos en comercio, finanzas y derecho. Al igual que con los ejemplos de Ghana, esta ley refleja un enfoque de género.

Una segunda ley de Sierra Leona, la Ley de Minas y Minerales de 2009, regula la exploración, el desarrollo minero y la comercialización de minerales. Establece que la

Junta Asesora de Minerales debe estar integrada por dos personas con calificaciones y experiencia considerables en la industria minera, una de las cuales debe ser una mujer.

Una tercera disposición, proveniente de la Ley (de Exploración y Producción) de Petróleo de Sierra Leona de 2011, rige la exploración y explotación de los recursos petroleros en Sierra Leona y establece la Dirección de Petróleo. La sección sobre empleo y contenido local establece que un concesionario, sus contratistas y subcontratistas no deben participar en prácticas discriminatorias por motivos de raza, nacionalidad o género. Evaluamos esta ley como sensible al género, aunque mínimamente. Aborda, en un nivel muy superficial, las experiencias diferenciales de mujeres y hombres al exigir que las entidades regidas por la ley no sean discriminatorias. El texto legal no proporciona ningún mecanismo para monitorear o abordar la discriminación que pueda ocurrir. (Para obtener más detalles, consulte la Sección 6 sobre disposiciones verificables).

Una cuarta ley, la Ley Reguladora del Petróleo de 2014, crea la Agencia Reguladora del Petróleo de Sierra Leona, que establece que la agencia estará dirigida por una junta de siete directores, al menos uno de los cuales debe ser una mujer. El enfoque adoptado en esta ley tiene como objetivo el género.

Una quinta ley de Sierra Leona, la Ley de Empleadores y Empleados de 1960, ya no está en práctica, a pesar de estar técnicamente en vigor. Esta ley establece que, “Ninguna niña o mujer de cualquier edad podrá ser empleada o autorizada con el propósito de trabajar en ninguna mina subterránea”.

POLÍTICAS

De los 30 documentos analizados, cinco son políticas, de Colombia, Kenia, Mongolia, Nigeria y Sierra Leona. Las políticas son generalmente declaraciones de prioridades e intenciones del Gobierno y, si bien pueden ser herramientas impactantes y efectivas, generalmente no tienen el peso de la ley.

Colombia

La Política de Derechos Humanos del Sector Energía y Minería de 2018 de Colombia fomenta el diseño de políticas sectoriales específicas para promover la participación de las mujeres. Establece procesos para utilizar datos desagregados por género para evaluar las políticas internas del Ministerio de Minas y Energía y promueve la transparencia como objetivo general. La política refleja un enfoque sensible al género y tiene el potencial de ser transformadora de género si se implementa bien, yendo más allá de abordar las necesidades diferenciadas por género para promover activamente la igualdad. En particular, la política exige la recopilación de datos desglosados por género y su uso para la evaluación de la política interna. Aunque estos datos pueden ayudar a los Gobiernos a comprender y abordar con mayor precisión las brechas en la igualdad, a menudo no existen en el sector extractivo.

A través de estas medidas, esta política podría contribuir a un cambio en las normas, valores culturales y estructuras de poder. El éxito de la política dependerá significativamente de la implementación.

Kenia

El Documento de Sesión núm. 7 de 2016 sobre políticas de minería y minerales de Kenia establece una guía para el desarrollo sostenible de los recursos minerales. Una breve sección sobre “mujeres y niños” reconoce que, a menudo, se pasa por alto a las mujeres en los programas de desarrollo minero y que otros desafíos sectoriales se ven agravados por la desigualdad de género existente. También se observa que el trabajo infantil se está utilizando en la industria minera y establece que se deben cumplir las leyes laborales. Los objetivos de la política incluyen el respeto de los valores socioculturales, el acceso a la justicia, la igualdad de género y la inclusión. Propone un marco de enlace comunitario para permitir que las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad informen sobre las políticas y los programas gubernamentales en materia de minería.

La política tiene el potencial de ser sensible al género, con el marco de enlace comunitario propuesto que invita a las mujeres y a otros grupos a menudo marginados de los procesos de toma de decisiones, a involucrarse directamente en las cuestiones relacionadas con la minería. Al igual que con el anterior ejemplo de Colombia, este potencial depende sustancialmente de la calidad de la implementación, pero la política no establece ningún mecanismo efectivo para garantizar que los enlaces con la comunidad estén establecidos y sean efectivos.

Mongolia

El Plan de Acción de Implementación de Políticas Sensibles al Género del Sector de Geología, Minería, Petróleo e Industria Pesada de Mongolia (2019 a 2026) establece un plan para incorporar las consideraciones de género en las políticas del sector extractivo y la planificación, presupuesto, implementación, monitoreo y evaluación regulatorios. La política también tiene como objetivo reducir la discriminación por motivos de género, minimizar los efectos adversos del sector en las comunidades afectadas por la minería e introducir medidas de conciliación para promover la participación equitativa de las mujeres en empresas relacionadas con la extracción. La política adopta un enfoque sensible al género, en el sentido que aborda específicamente el acceso a las oportunidades económicas para las mujeres. Proporciona un plan plurianual que incluye la elaboración de presupuestos y el seguimiento, y tiene el potencial de transformar el género pues podría cambiar directamente las estructuras de poder económico y abordar las causas fundamentales de la desigualdad.

La segunda política que encontramos en Mongolia es la política estatal sobre el desarrollo del sector petrolero (2018 a 2027) que promulga formalmente la Ley del Petróleo del país. Hace referencia a la igualdad de género al establecer objetivos

específicos en torno a la mejora de la gestión de los recursos humanos y el aumento de la participación de las mujeres mediante el desarrollo de sus habilidades a través de la formación y las políticas que fomentan la inscripción en carreras profesionales. También establece la protección del medio ambiente, la rehabilitación y el apoyo al desarrollo local mediante la promoción de políticas locales de empleo, adquisiciones gubernamentales e infraestructura que incluyan el empoderamiento económico de las mujeres. Este documento también requiere datos desglosados por género sobre los becarios, encuestas y planes laborales sensibles al género, y una base de datos para mejorar la gestión de los recursos humanos. También establece auditorías de género y planificación de reasentamiento. Esta política refleja un enfoque sensible al género.

Nigeria

La Política Nacional de Gas de Nigeria de 2017 tiene como objetivo transformar el país de una economía basada en la exportación de petróleo crudo a una economía industrial atractiva basada en el petróleo y el gas. La política identifica a las mujeres de ingresos bajos y medianos que actualmente usan queroseno y leña como combustible como personas influyentes en la comunidad que deberían participar en la transición a la comercialización del gas licuado de petróleo. La política es ciega al género y su objetivo no es mejorar la igualdad de género, sino solo utilizar a las mujeres con fines de marketing.

Sierra Leona

La Política de Minería Artesanal de Sierra Leona de 2018 describe la minería artesanal diamantífera en tanto dominada por los hombres, mientras que las mujeres realizan principalmente la minería aurífera artesanal, aunque la discriminación por motivos de género sigue siendo frecuente. Reconoce cómo las madres a menudo llevan a sus hijos a las minas debido a la falta de alternativas de cuidado, lo que significa que los niños no reciben educación formal y se dedican al trabajo infantil. La política podría ser sensible al género. Su objetivo es cambiar las prácticas culturales y tradicionales que repercuten negativamente en la participación de las mujeres en la minería artesanal, lo que incluye crear un entorno de trabajo seguro y apoyo para el desarrollo de los niños. Si bien es ambiciosa, esta política no ofrece estrategias reales, disposiciones verificables o mecanismos de aplicación.

REGLAMENTOS

Cinco de los 30 documentos son reglamentos. Se trata de reglas o directivas elaboradas por los Gobiernos, a menudo para dar efecto a las disposiciones legales proporcionando detalles sobre cómo deben interpretarse. Si bien las leyes se elaboran en la rama legislativa del Gobierno, las regulaciones son documentos administrativos generalmente formulados por departamentos o agencias gubernamentales.

Kenia

En Kenia, el Reglamento de la Ley de Minería de 2017 (Acuerdo de Desarrollo Comunitario) requiere que los titulares de concesiones mineras —otorgadas en virtud de la Ley de Minería—, arrendamientos mineros y arrendamientos mineros especiales —otorgados antes de la implementación de la Ley de Minería— celebren acuerdos de desarrollo comunitario con una o más comunidades cercanas a sus áreas de operación. Los acuerdos se negociarán con comités que deben incluir “un representante elegido de las mujeres”. También deben considerar programas especiales que beneficien a las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad. La regulación tiene un enfoque de género, con potencial para que los acuerdos de desarrollo comunitario sean sensibles al género. No existe un mecanismo específico para revisar los acuerdos y verificar si son sensibles al género en la práctica.

También, en correspondencia con la Ley de Minería de Kenia, el Reglamento de Minería (empleo y formación) de 2017 promueve la creación de empleo mediante el uso de capacidades locales y fomenta el desarrollo de capacidades locales en la cadena de valor de la minería. Las regulaciones requieren que las solicitudes de cualquier licencia incluyan un plan para el empleo y la capacitación de ciudadanos kenianos, incluidos los grupos marginados, mujeres, personas con discapacidad, minorías y miembros de comunidades afectadas por la minería. Se podría considerar que esta regulación adopta un enfoque de género y posiblemente podría tener en cuenta el género en su impacto. Gran parte de su potencial dependerá del seguimiento de los planes de empleo y formación.

Perú

El Reglamento de la Ley No. 29785 del 2012, Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas o Nativos, que reconoce el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pone en práctica el mandato de la OIT de que los pueblos indígenas sean consultados en todos los proyectos y normas que afecten sus derechos comunales. El reglamento establece que las mujeres deben ser incluidas en la consulta previa para la extracción de recursos minerales, respetando las diferencias culturales y de contextos. La regulación está mínimamente dirigida al género. No ofrece objetivos específicos para la participación de las mujeres ni ningún mecanismo para asegurar que las mujeres sean incluidas en las consultas.

Asimismo, la Resolución Ministerial 091-2019-mem/dm de 2019 del Comité de Igualdad de Género del Ministerio de Energía y Minas norma la organización del ministerio y crea una comisión interna para promover la participación y representación de las mujeres. El reglamento tiene un enfoque de género, con el objetivo de aumentar el número de mujeres en la fuerza laboral del ministerio. Sin embargo, no considera las causas fundamentales que limitan la participación de las mujeres en el sector extractivo más general.

Sierra Leona

El Reglamento Ambiental y Social de Sierra Leona de 2012 para el sector de los minerales se rige por la Ley de la Agencia de Protección Ambiental de 2008 y se aplica a las empresas y personas que soliciten o hayan obtenido derechos mineros en virtud de la Ley de Minas y Minerales de 2009. Los reglamentos establecen las condiciones para que los titulares de licencias mineras establezcan comités de enlace con la comunidad, que deben incluir mujeres. Asimismo, afirman que las mujeres deben participar en las evaluaciones de impacto social. Además, exigen que los acuerdos de desarrollo comunitario contengan estrategias de género con disposiciones para mejorar las condiciones de las “mujeres y niños” en las comunidades afectadas por la minería. La normativa refleja principalmente un enfoque de género, aunque no existen requisitos específicos del número de mujeres que participarán en los comités o evaluaciones de impacto social. El requisito de que los acuerdos de desarrollo comunitario incluyan estrategias de género enfocadas en mejorar las condiciones de las mujeres y los niños puede permitir algunas acciones con perspectiva de género. No existe una forma clara de participación de las mujeres en el desarrollo de las estrategias, y la referencia a “mujeres y niños” no toma en cuenta la condición de las mujeres, considerándolas como “menores”. Por lo tanto, algunos elementos de la reglamentación podrían considerarse adversos al género, lo que refuerza un estereotipo discriminatorio.



Freetown, Sierra Leona

Foto: Yanna Sun, disponible según CC BY 2.0

PAUTAS – LINEAMIENTOS - DIRECTRICES

De los 30 documentos, cinco son pautas o lineamientos. Por lo general, son el tipo de documento más débil y carecen de la fuerza y el efecto de las leyes, políticas o regulaciones. Rara vez cuentan con mecanismos de ejecución y su incumplimiento, por lo general, no conlleva a ninguna sanción. Sin embargo, en algunos casos, las directrices detallan los procesos y mecanismos específicos para incluir consideraciones de género.

Canadá

El Plan de Minerales y Metales de Canadá 2019 describe la visión y los principios generales de Canadá para el sector de los minerales, identificando a las mujeres indígenas como sujetos de acción prioritaria. Establece que los gobiernos federales, provinciales y territoriales deben involucrar a las mujeres indígenas en la industria minera, eliminando las barreras al empleo, apoyando la capacitación en perspectiva de género e inclusión para los trabajadores de primera línea y aumentando el número de mujeres en roles de liderazgo. La directriz incluye elementos orientados al género. La eliminación de las barreras al empleo y la capacitación en perspectiva de género responden a las necesidades diferentes de mujeres y hombres y podrían ayudar a garantizar un acceso equitativo al estatus y derechos. Si bien las directrices también tienen el potencial de transformar el enfoque de género al cambiar las estructuras de poder y los valores culturales, su condición de directrices sin ningún elemento de acción obligatorio disminuye su potencial.

Colombia

Las Directrices de Género 2020 de Colombia para el sector de la energía y la minería son una estrategia nacional para crear igualdad de género. Las directrices se centran en crear igualdad de oportunidades para las mujeres que trabajan en el sector y fomentar su participación en la gobernanza de las comunidades afectadas por la minería. Al igual que con el ejemplo canadiense anterior, contienen elementos que ofrecen el potencial de un impacto sensible al género o incluso transformador de género. Es probable que este potencial se vea disminuido por el hecho de que las disposiciones son simplemente directrices.

Perú

Las Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental de Perú 2016 contienen recomendaciones para los estudios que deben presentar las empresas extractivas al Ministerio del Ambiente. Los estudios de impacto ambiental, social, base social y participación de la sociedad civil deben considerar la participación de las mujeres y el uso de datos desglosados por género, deben promover la transparencia y el acceso a la información. El documento explica las relaciones de género y cómo reconocerlas en estos estudios. El documento tiene el potencial de conducir acciones sensibles al género, orientando específicamente el tratamiento de las relaciones de

género en los estudios del sector extractivo. Una vez presentados al Ministerio de Ambiente, los funcionarios gubernamentales podrían verificar el cumplimiento de las acciones de las empresas.

Los Lineamientos de 2017 para Promover la Participación de la Mujer en el Proceso de Certificación Ambiental exigen que las empresas mineras y energéticas preparen planes y estudios de certificación ambiental para iniciar sus operaciones. Las directrices recomiendan metodologías que las empresas pueden utilizar para garantizar la participación de las mujeres, y están orientadas a la equidad de género en cierta medida, ya que promueven la participación de las mujeres en los estudios ambientales y tienen el potencial de conducir a acciones sensibles al género.

OTROS

Otros tres documentos contienen referencias al género, las mujeres o el sexo directamente relacionados con el sector extractivo: un plan de acción, un decreto y un folleto de inversiones.

Canadá

El Plan de Acción del Plan Canadiense de Minerales y Metales 2020 de Canadá establece el objetivo de aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral minera al 30 por ciento para 2030 a través de campañas de formación en recursos humanos y minería (la cifra es actualmente de alrededor del 14 por ciento). El plan también apoya nominalmente el aumento del número de mujeres en puestos de liderazgo y la inclusión de mujeres indígenas en la fuerza laboral minera. El plan contiene elementos de un enfoque centrado en el género y también tiene el potencial de ser sensible al género ya que promueve oportunidades económicas para las mujeres en un sector tradicionalmente dominado por hombres.

Marruecos

El Decreto núm. 2-10-183 de Marruecos, del 16 de noviembre de 2010, por el que se fija la relación de tareas en las que está prohibido emplear a determinadas categorías de personas, prohíbe a las mujeres trabajar en canteras o minas subterráneas. El decreto hace una excepción para las mujeres que ocupan cargos gerenciales, están empleadas en servicios sociales y de salud y “son llamadas, ocasionalmente, a descender a las minas para el ejercicio de trabajos no manuales”. Al igual que con otros documentos que limitan la capacidad de las mujeres para participar plenamente en el sector extractivo, evaluamos este decreto como negativo en términos de género.

Nigeria

A pesar de su nombre, se incluye el Folleto de Promoción de Inversiones en el Sector de la Minería y Metales de Nigeria de 2016 porque es un documento de estrategia desarrollado por el Ministerio Federal de Desarrollo de Minas y Acero que articula la estrategia sectorial del país. El documento establece que se garantizará la equidad social en la fuerza laboral al abordar los problemas de explotación de mujeres y niños. Aunque el texto del documento es muy limitado, refuerza un estereotipo de las mujeres como grupo vulnerable, por lo que lo evaluamos como negativo respecto del género.



Minería aurífera en Poursa, Burkina Faso

Foto: Gilles Paire

La caracterización de los términos “mujer” y “género”

RESULTADOS CLAVE

- El lenguaje utilizado en torno a las cuestiones de género en la gobernanza del sector extractivo está evolucionando de “mujeres” a “género”. Sin embargo, los supuestos que sustentan los marcos legales y políticos incluyen visiones estereotipadas del papel homogéneo de la mujer en la sociedad.
- Varios países prohíben a las mujeres trabajar bajo tierra, de noche o en la extracción en general. Esto limita a las mujeres a trabajos administrativos mal pagados en lugar de roles técnicos mejor pagados, promueve la brecha salarial y les niega la experiencia necesaria para los puestos gerenciales o en directorios.
- Los documentos suelen considerar a las mujeres como un grupo vulnerable o marginado. Si bien es importante reconocer los desafíos que enfrentan las mujeres y las minorías de género, esta caracterización alimenta los estereotipos y la discriminación.
- En cambio, los legisladores deben considerar a las comunidades diversas de mujeres y minorías de género como partes afectadas por la extracción de diversas formas específicas del contexto y deben reconocer sus capacidades. Algunos documentos reconocen a las mujeres como partes interesadas en el proceso de extracción y que la extracción puede afectar a las mujeres de manera diferente que a los hombres.
- Los documentos apenas reconocen el género como algo más que el sexo biológico binario, reduciendo su potencial para crear un cambio transformador de género. Si bien varios de los marcos de gobernanza tienen un potencial transformador de género, su puesta en marcha depende de una implementación y aplicación efectivas.

En los 30 documentos directamente relacionados, el lenguaje que utilizan los países al abordar el género en el sector extractivo cambia con el tiempo. Los documentos de antes de 2011 usaban abrumadoramente el término “mujeres”, mientras que los de 2011 a 2020 usan el término “género” en ritmo creciente. Sin embargo, “mujeres” sigue siendo más popular y el término “género” se utiliza con mayor frecuencia simplemente como un sustituto de “mujeres” (ver Figura 4 a continuación). El uso de esta terminología es importante: “mujeres” denota un grupo de personas sobre las que los documentos pretenden tener un impacto, mientras que “género” es una identificación psicológica. El uso del término “género” (cuando no es simplemente un sustituto de “mujeres”) se refiere a las formas diferenciadas y estructurales en que la gobernanza extractiva afecta a poblaciones diversas.

Recuadro 5. Mujeres y niños

Un número limitado de documentos utiliza la frase “mujeres y niños”. Esta frase en sí misma va en contra del objetivo de promover la igualdad de género, porque presenta a la mujer como desigual al hombre en el sentido de que la equipara con niños débiles que necesitan la protección de quienes ostentan el poder —presumiblemente los hombres—. Impide a las mujeres adultas tomar decisiones sobre el empleo que desean desempeñar. Esta aplicación de la frase no concuerda con las normas internacionales, en particular el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) de la Organización Internacional del Trabajo, C111.

Para que se produzca un cambio sistémico significativo, los legisladores deben reconocer las diversas formas en que la gobernanza extractiva afecta a los grupos sociales y las relaciones entre ellos, y abordar las causas fundamentales de la desigualdad, en lugar de simplemente ver a las mujeres como un grupo vulnerable homogéneo⁸³. El enfoque para la gobernanza extractiva debe pensar en las mujeres y las minorías de género no como grupos vulnerables, sino considerando las fortalezas de sus diversas comunidades y buscando formas de mejorar y efectivizar su potencial.

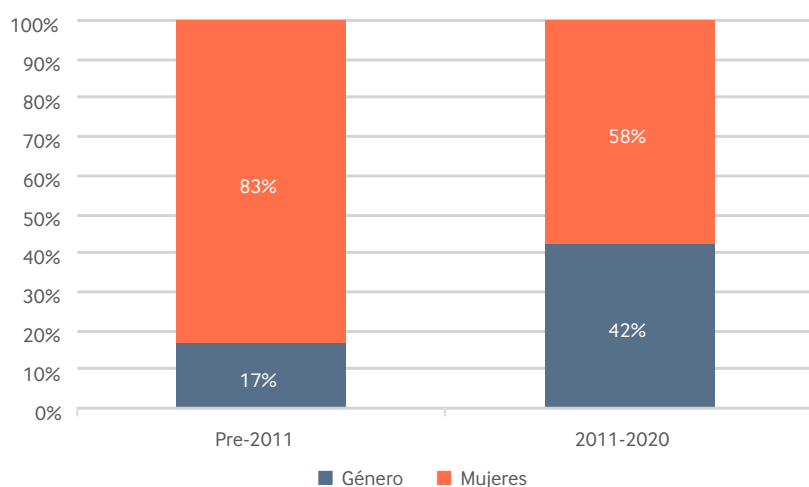


Figura 4. Menciones a “mujeres” y “género” en documentos directamente relacionados

Los 30 documentos directamente relacionados variaron en la forma en que abordaron los conceptos de discriminación e igualdad por razón de género. Los documentos a menudo describen a las mujeres en términos de sus roles o su vulnerabilidad. Específicamente, se considera a las mujeres como trabajadoras, como un grupo vulnerable o marginado, o como partes involucradas objeto de un impacto específico. Las secciones siguientes tratan sobre la discriminación y la igualdad de género y el papel de las mujeres en el sector extractivo.

83 Christina Hill, Chris Madden y Nina Collins, Una guía para la evaluación de impacto de género para las industrias extractivas (Women and Mining, 2019); Charlotte Ørnemark, In It Together: Promoción de los derechos de las mujeres a través del movimiento de transparencia de las industrias extractivas (Publish What You Pay, 2019); Los enlaces de autor abren un panel relacionado; Seema Arora-Jonsson, “Virtue and Vulnerability: Discursos sobre mujeres, género y cambio climático”, Global Environmental Change, mayo de 2011, www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378011000069

DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD DE GÉNERO

Algunos documentos contienen referencias a la eliminación de la discriminación por motivos de género, mientras que otros expresan un compromiso con la igualdad de género. Aunque a veces se usa indistintamente, este lenguaje representa diferentes objetivos. Prevenir la discriminación basada en el género significa prevenir la discriminación basada en la identidad de género. Por ejemplo, la Ley (de Exploración y Producción) de Petróleo de Sierra Leona establece que las empresas extractivas y sus subcontratistas “no participarán en prácticas discriminatorias por motivos de raza, nacionalidad o género en las condiciones de servicio que se brindan al personal”⁸⁴. Prevenir la discriminación, no tiene como objetivo explícito promover la igualdad de género. En el contexto de la contratación, perseguir la igualdad de género significaría no solo evitar la discriminación, sino también desarrollar programas para capacitar y contratar activamente a grupos marginados⁸⁵.

La Ley de Petróleo de Mongolia —la Política Estatal de Desarrollo del Sector del Petróleo y su Plan de Acción (2018-2027) — apunta explícitamente a promover la igualdad de género mediante la capacitación y el empleo de mujeres en el sector. El Plan de Acción de Implementación de Políticas con Perspectiva de Género del Sector de Geología, Minería, Petróleo e Industria Pesada del país (2019 a 2026) también identifica los estereotipos y actitudes de género como una causa fundamental de la discriminación, la violencia y la desigualdad de género, y elabora una estrategia para abordar los estereotipos.

En algunos documentos, como el Plan Canadiense de Minerales y Metales, el lenguaje es más ambiguo. Por ejemplo, al escribir sobre el empleo de las mujeres indígenas, el documento tiene como objetivo “apoyar una mayor participación de las mujeres” mediante “la eliminación de las barreras al empleo”⁸⁶.

Si bien varios documentos se refirieron a la igualdad de género, muchos lo hicieron sin incluir disposiciones para lograrla. El Documento de Sesión sobre Políticas de Minería y Minerales de Kenia No. 7 de 2016 señala que “los desafíos experimentados por las mujeres en el sector se ven agravados por las desigualdades de género en el acceso y el control de los recursos, incluidos los activos productivos”⁸⁷. La política no desarrolla un plan para abordarlo.

84 República de Sierra Leona, Ley de petróleo (exploración y producción) de Sierra Leona de 2011, 58.

85 Katharina Rick, Iván Martén y Ulrike Von Lonski, “Reservas sin explotar: promoción del equilibrio de género en el petróleo y el gas” (Boston Consulting Group, 2017), www.bcg.com/publications/2017/energy-environment-people-organization-reservas-explotadas.

86 Gobierno de Canadá, Plan Canadiense de Minerales y Metales 2019, 20.

87 República de Kenia, Ministerio de Minería, Política de Minería y Minerales Documento de Sesión No. 7 de 2016.

EL PAPEL DE LAS MUJERES

En los documentos revisados, los redactores organizaron con frecuencia disposiciones para el sector en torno a los roles percibidos o la condición de las mujeres. Esto incluyó los roles de las mujeres como trabajadoras, las percepciones de las mujeres como un grupo vulnerable o marginado, y las mujeres como partes interesadas objeto de un impacto específico en el sector extractivo.

Mujeres trabajadoras

Canadá, Colombia, Kenia, Mongolia, Nigeria y Sierra Leona tienen leyes o políticas que abordan específicamente el empleo de las mujeres en el sector extractivo. Algunas, como la Ley de Petróleo (Exploración y Producción) de Sierra Leona o la Ley de Minería Nº 12 de Kenia, incluyen únicamente prohibiciones generales de prácticas discriminatorias por motivos de género, sexo o embarazo. Otros, como la Ley del Trabajo de Nigeria de 2004, incluyen medidas más específicas. Como se señaló anteriormente, esta ley prohíbe el trabajo manual subterráneo de las mujeres y limita su trabajo nocturno —de 10 p.m. a 5 a.m.—. Si bien la intención parece ser proteger a las mujeres del trabajo que se considera inadecuado, no hay justificación para la disposición que discrimina a las mujeres y restringe sus opciones de empleo.



Mujeres bereberes protestan por la falta de empleo de los lugareños en una mina cerca de Boumalne y Tinghir

Foto: James Merabi, disponible según CC BY-ND 2.0

Recuadro 6. Prohibiciones al trabajo de mujeres en el sector extractivo

Varios países tienen disposiciones que prohíben a las mujeres trabajar bajo tierra, de noche o en el sector extractivo en general. En los países analizados, encontramos leyes que prohíben a las mujeres trabajar en minas en Nigeria, Marruecos, Túnez, Sierra Leona y Argentina —aunque las leyes de Argentina y Sierra Leona parecen no cumplirse en la práctica, a pesar de estar técnicamente vigentes—. Varios otros países habían derogado o modificado recientemente leyes similares: Colombia (prohibición levantada en 2015/2016), Ghana (prohibición levantada en 2003), Indonesia (prohibición levantada en 2003), Kenia (prohibición levantada en 2007) y Mongolia (prohibición levantada en 2003). Según el Banco Mundial, 60 países de todo el mundo todavía tienen leyes que restringen el empleo de mujeres en la minería.

Muchos de estos se basan en la ley británica de minas y explotaciones mineras de 1842, que retiró a las mujeres de las minas subterráneas carboníferas británicas, debido a la preocupación genuina por la naturaleza peligrosa del trabajo y el “pánico moral” sobre los hombres y mujeres que trabajan juntos en áreas subterráneas con poca luz. Esta legislación se impuso en las colonias británicas y se difundió aún más con la adopción y promulgación por la Organización Internacional del Trabajo en 1935 de una convención que prohíbe el trabajo subterráneo de las mujeres.

La ley británica también prohibió el trabajo infantil en la minería, debido a la naturaleza sucia y peligrosa del trabajo. Si bien los niños son intrínsecamente vulnerables y necesitan protección, la combinación de mujeres y niños, y la opinión de que ambos requieren el mismo tipo de protección, ha sido una razón duradera para los estereotipos nocivos hacia las mujeres y la negación de la igualdad de derechos.

Este tipo de prohibición sigue teniendo un efecto dramático en la participación de las mujeres en el sector extractivo y, en última instancia, en la brecha salarial. Los trabajos técnicos en una mina, como los de ingeniero, geólogo y analista, están mejor pagados que los trabajos administrativos o de oficina en el sector. Sin embargo, debido a estas disposiciones restrictivas y sus legados, las mujeres desempeñan de manera abrumadora las funciones peor remuneradas. Por ejemplo, en Canadá, solo el 5 por ciento de los trabajadores de las minas son mujeres. Una brecha similar se observa a nivel mundial en la industria del petróleo y el gas, donde las mujeres realizan solo del 10 al 30 por ciento del trabajo de campo. Aunque estas prohibiciones se han levantado en muchos países, su legado persiste. Siglos de ausencia de las mujeres en las minas han dado lugar a culturas y normas que aún contribuyen a que su participación sea desigual en el sector. Con la prohibición de trabajar en minería subterránea, las mujeres ocupan pocos puestos de dirección o de juntas directivas en la extracción.

Esta participación forzosamente limitada significa que el trabajo de las mujeres a lo largo de la cadena de valor de la extracción puede volverse invisible, lo que resulta en una falta de sindicalización, una organización débil, además de políticas y protecciones deficientes.

Véase: “Género en el petróleo, el gas y la minería: una descripción general de la situación mundial”, *Las industrias extractivas y la sociedad* 7 (2019), 380-388, y Kuntala Lahiri-Dutt, “El acta que dio forma al género en la minería industrial: impactos no deseados de la Ley de Minas Británica de 1842 sobre el estatus de las mujeres en la industria”, *The Extractives and Society* 7 (2019).

Varios documentos incluyen disposiciones para fomentar las oportunidades laborales o el empleo local, incluida la capacitación. El Plan Canadiense de Minerales y Metales y el correspondiente Plan de Acción 2020 establecieron el objetivo de aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral minera al 30 por ciento para 2030, a través de campañas de capacitación en recursos humanos y minería. El plan se centra en las mujeres indígenas y las barreras específicas que enfrentan para participar en la industria, como la cultura y la discriminación en el lugar de trabajo. La campaña gubernamental “Canadienses de la Minería”, que tiene como objetivo presentar retratos y testimonios personales de personas involucradas en la industria a una audiencia más amplia, destacando la diversidad de carreras disponibles y alentando a más mujeres, pueblos indígenas y minorías a entrar en la fuerza laboral minera. Estos documentos apoyan nominalmente el aumento del número de mujeres en puestos de liderazgo y la inclusión de mujeres indígenas en la fuerza laboral minera.

Mongolia también promueve el empleo y las oportunidades económicas de las mujeres. La Política de Desarrollo del Sector Petrolero del país (2018 a 2027) establece indicadores para el desarrollo local que involucran a las mujeres —y hombres—, incluida la promoción del empleo local, las adquisiciones gubernamentales el desarrollo de infraestructura.

El Reglamento de Capacitación y Empleo Minero de Kenia de 2017 exige que una empresa minera “presente los detalles” de sus planes de creación de empleo para mujeres, personas con discapacidades, minorías y miembros de comunidades afectadas por la minería⁸⁸. Si las empresas no lo hacen, sus licencias no son aprobadas. Sin embargo, la ley no ofrece criterios para evaluar estos planes.

Las mujeres como grupo vulnerable o marginado

Muchos de los documentos caracterizan a las mujeres como parte de un grupo vulnerable o marginado. En documentos clave de Kenia —el Documento de Sesión de Política de Minería y Minerales No. 7 de 2016 y el Reglamento de Minería (Empleo y Capacitación), 2017—, las mujeres se definen o se enumeran como un grupo vulnerable, usando términos como, “mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y grupos marginados”⁸⁹. El Reglamento Ambiental para el Sector de Minerales de Sierra Leona también analiza la necesidad de fortalecer el papel de “las mujeres, los jóvenes y los segmentos marginados de la sociedad en la planificación del desarrollo” al realizar evaluaciones de impacto social⁹⁰.

El Análisis de la Situación de Género de Mongolia: Avances, Desafíos y Lecciones Aprendidas desde 2005 reconoce que las mujeres y las niñas corren un mayor riesgo de ser explotadas sexualmente en las rutas de transporte de las empresas mineras

88 Gobierno de Kenia, *Ley de Minería (No 12 de 2016)*.

89 Kenia, *Documento de Sesión de Política de Minería y Minerales*, 15.

90 República de Sierra Leona, *Reglamento medioambiental para el sector de los minerales 2012*, 74.

a lo largo de la frontera con China, y que enfrentan mayores riesgos de explotación sexual cuando trabajan largos turnos en las minas. También reconoce la perturbación de la familia cuando las mujeres dejan a sus hijos en casa en las zonas urbanas. El documento destaca la necesidad de instalaciones y procedimientos que salvaguarden el bienestar de mujeres y niños.

Al abordar los derechos y la igualdad de género, los compromisos gubernamentales deben reconocer los desafíos que enfrentan las mujeres y las minorías de género, y las vulnerabilidades específicas del contexto que pueden existir. Sin embargo, la caracterización de estos grupos como vulnerables también puede reforzar estereotipos y justificar prácticas discriminatorias. Cuando los documentos de gobernanza utilizan el término “mujeres y niños” o enumeran a las “mujeres” entre los grupos etiquetados como vulnerables o marginados, pueden ocultar las leyes y prácticas discriminatorias subyacentes. Esto puede impedir que las mujeres y los grupos marginados participen en igualdad de condiciones en los sectores económicos y los foros de toma de decisiones⁹¹. La vulnerabilidad y la marginación son a menudo un síntoma de discriminación o desigualdad. Los intentos de mejorar el síntoma pueden retrasar el abordaje de las causas fundamentales.

Las mujeres como partes interesadas objeto de un impacto específico

Existe una distinción importante entre presentar a las mujeres como marginadas o vulnerables y centrarse en los impactos específicos que enfrentan en la extracción. Algunos documentos señalan que las mujeres son partes involucradas en el proceso extractivo y que estos proyectos pueden afectar a las mujeres de manera diferente, a menudo de manera más negativa que a los hombres.

A pesar de reconocerlo, muy pocos documentos abordan los impactos locales del extractivismo. La Ley de Promoción de la Igualdad de Género de Mongolia reconoce el efecto desproporcionado que los impactos ambientales de la minería tienen en las mujeres rurales. La Política de Desarrollo del Sector Petrolero del país (2018 a 2027) también incluye el desarrollo de planes de reasentamiento sensibles al género para las comunidades desplazadas.

El Plan Canadiense de Minerales y Metales y su correspondiente Plan de Acción se enfocan en las mujeres indígenas como prioridad para la participación en el sector, abogando por un mayor empleo, capacitación y acceso a oportunidades de adquisiciones locales. Sin embargo, estos documentos tratan poco sobre los impactos de la minería en las mujeres indígenas, y solo dicen que “enfrentan barreras específicas para participar en la industria, relacionadas con la cultura en el lugar de trabajo, la discriminación y otros factores”, que se resolverán mediante una mayor participación⁹².

91 Anna Arstein-Kerslake, “Negaciones de género: vulnerabilidad creada por barreras a la capacidad jurídica para mujeres y mujeres discapacitadas”, *Revista Internacional de Derecho y Psiquiatría* (2019), <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2019.101501>

92 Canadá, Plan de Minerales y Metales, 19.

El análisis de la manera en que los documentos utilizan los términos “mujeres” y “género” sugiere visiones estereotipadas del papel homogéneo de las mujeres en la sociedad que sustenta los documentos de gobernanza de las industrias extractivas. El reconocimiento del género como algo más que un sexo biológico binario está en gran parte ausente en los documentos, lo que reduce su potencial para crear un cambio transformador de género. Si bien varios de los marcos legales y de políticas tienen el potencial de transformar el enfoque de género, la materialización de este potencial depende de su implementación y cumplimiento. (Estos temas se tratan con más detalle en la Sección 6 sobre disposiciones verificables).



Participación de las mujeres en Mongolia

Foto: Munkhgerel Batardene

Promoviendo la participación y la inclusión

RESULTADOS CLAVE

- Los documentos de gobernanza que promueven la participación de las mujeres y las minorías de género en las industrias extractivas tienen el potencial de ser transformadores cuando involucran a las mujeres, las minorías de género y las organizaciones que las representan desde el inicio del proceso de diseño.
- Algunos documentos requieren la participación de mujeres u organizaciones que las representen, por ejemplo, mediante cuotas de participación de mujeres — aunque ninguna supera el 22 por ciento—. Otros tienen como objetivo cambiar la cultura en torno a la participación de las mujeres, pero a menudo carecen de mecanismos específicos para hacerlo. Algunos países tienen como objetivo aumentar los beneficios de las mujeres del sector directamente a través de la creación de valor y empleo.
- A pesar del amplio reconocimiento de las partes interesadas del sector extractivo de que los datos desglosados por género son importantes para desarrollar marcos legales y políticos efectivos y evaluar su impacto, hay pocos datos desagregados disponibles sobre los efectos del género en el sector.
- Los pocos documentos que requieren la desagregación de datos por género entienden en gran medida al género como el binario de mujeres y hombres, en lugar de la gama completa de opciones de identidad de género. Esto significa que las minorías de género están excluidas o mal contadas en los datos desagregados que se utilizan para dar forma a las políticas y la toma de decisiones.
- La mayoría de los documentos no requieren explícitamente transparencia en relación con sus disposiciones de género. Sin embargo, la transparencia y el acceso a los datos permiten que las personas accedan a la información, lo que promueve una participación más equitativa, una mejor rendición de cuentas y una gobernanza más receptiva a las necesidades diversas y de género de todas las personas.

Las políticas que promueven la participación de las mujeres y las minorías de género en las industrias extractivas tienen el potencial de ser transformadoras cuando involucran a las mujeres, las minorías de género y las organizaciones que las representan. También necesitan usar datos de género desglosados y promover la transparencia en los esfuerzos participativos⁹³. La investigación de OGP sobre los compromisos muestra que las mujeres, las minorías de género y las organizaciones que las representan deben participar desde el comienzo del proceso para crear una gobernanza extractiva transformadora de género⁹⁴. Los Gobiernos y las empresas pueden incluir a las mujeres estableciendo objetivos, mediante actividades de

93 Fumega et al., *Feminist Open Government*, 11.

94 *Ibid.* Esta investigación trata específicamente de las mujeres, pero inferimos que vale igualmente para la inclusión de las minorías de género.

divulgación, mapeando las organizaciones locales e invitando a las mujeres y grupos de mujeres a unirse al proceso de cocreación⁹⁵, que pueden incluir activistas en derechos y especialistas técnicos en comités. Los esfuerzos de divulgación del Gobierno y de las empresas pueden incluir becas y algún esfuerzo de vinculación específica. Los Gobiernos también pueden proporcionar y fomentar el desarrollo de recursos para mostrar cómo los movimientos de mujeres pueden aprovechar de manera significativa las herramientas y los datos del gobierno abierto.

Varios de los documentos analizados contienen disposiciones que requieren o promueven la participación de las mujeres en el sector extractivo de diferentes formas. Algunos utilizan simples cuotas o acuerdos de distribución de beneficios para abordar el tema de las mujeres y el género. Estas cuotas a menudo requieren que se asigne mujeres a un cierto número de puestos en los órganos rectores. Veintidós de los documentos incluyen declaraciones generales sobre la participación de las mujeres, pero la mayoría no ofrecen ningún mecanismo claro para hacerlo, ni ofrecen mecanismos de transparencia o rendición de cuentas para evaluar si las empresas o los gobiernos están cumpliendo. El empleo de las mujeres en el sector extractivo se menciona en varios de los documentos, pero la mayoría no incluye ninguna medida para verificar la eliminación de barreras o la creación de oportunidades.

Si bien la desagregación de datos por género es importante para evaluar el impacto de los documentos de políticas y los efectos generales del sector, solo seis documentos tratan el desglose de datos por género. Cinco documentos fomentan o establecen medidas de transparencia como un paso hacia la igualdad de género. (Consulte en la Figura 6 un desglose de los documentos directamente relacionados)⁹⁶.

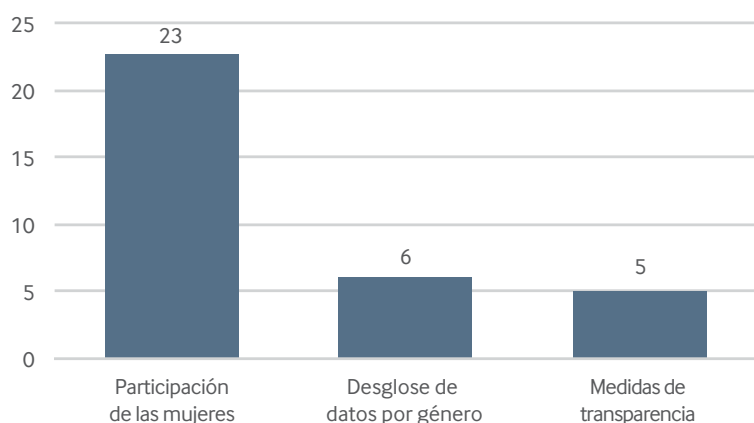


Figura 5. Función de las estipulaciones sobre género en los documentos directamente relacionados

A continuación, analizamos los documentos directamente relacionados que incluyen disposiciones sobre participación de las mujeres, desglose de datos por género y medidas de transparencia.

95 *Ibid.*

96 Estos documentos suman más de 30 (el número de documentos directamente relacionados con el sector extractivo) porque algunos documentos contenían múltiples disposiciones.

REQUERIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES

Algunos de los documentos que revisamos requerían la participación de mujeres como personas o, en menor medida, de organizaciones que representan a las mujeres. Algunos incluyen cuotas para la participación de las mujeres —aunque ninguna superó el 22 por ciento—. Otros documentos tenían como objetivo introducir amplios cambios en la cultura en torno a la participación de las mujeres, pero a menudo carecen de requisitos sólidos o de mecanismos específicos para proceder. Algunos países tienen como objetivo aumentar los beneficios de las mujeres del sector directamente a través de la creación de valor y empleo.

El enfoque de Ghana sobre la participación de las mujeres en el sector extractivo se destaca por su enfoque en la determinación de objetivos para la participación de las mujeres en los órganos rectores. Las tres leyes de Ghana que identificamos incluyen este requisito, y en cada una de ellas, esta fue la única mención a las mujeres y el género. La Ley de la Comisión de Minerales de Ghana de 1993 crea la comisión y requiere que al menos dos de los nueve miembros (22 por ciento) sean mujeres. La Ley de la Autoridad de Ingresos (Fiscales) de 2009 establece la Autoridad de Ingresos y también requiere que dos de los nueve miembros de la entidad de gobierno sean mujeres.

La Ley de la Comisión del Petróleo de 2011 establece la Comisión del Petróleo y requiere que al menos uno de cada siete miembros sea una mujer (14 por ciento).

El Reglamento de la Ley de Minería de Kenia de 2017 (Acuerdo de Desarrollo Comunitario) requiere que las empresas creen y consulten comités de acuerdos de desarrollo comunitario que incluyan a una persona elegida para representar a las mujeres. Sin embargo, las normas no establecen que el representante deba ser una mujer. Estas normas también especifican que los acuerdos de desarrollo comunitario deben incluir programas que beneficien a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, pero no plantean detalles.

La participación de las mujeres también es un elemento central de la Política con Perspectiva de Género del Sector de Geología, Minería, Petróleo e Industria Pesada de Mongolia de 2019, y el Gobierno planea establecer cuotas para la participación de alto nivel de las mujeres en el sector tanto en la esfera pública como privada. Este documento está respaldado por un plan de acción dividido en dos fases, 2019–2022 y 2023–2026. En la primera fase, el Gobierno de Mongolia tiene previsto llevar a cabo la integración de la perspectiva de género y la creación de capacidad con el objetivo de integrar una perspectiva de género en la reforma normativa y de políticas, la planificación, el presupuesto, el seguimiento y la evaluación. También tiene como objetivo promover un entorno que aborde adecuadamente las necesidades específicas de género en todos los niveles del sector extractivo, tanto en el ámbito público como privado, y aplicar una estrategia para combatir los estereotipos de género y la discriminación, fomentando las alianzas con la sociedad civil.

Los documentos que rigen el sector extractivo en el Perú reflejan la participación de las mujeres de diferentes maneras. El Reglamento de la Ley de Consulta Previa de 2012 requiere que las mujeres sean incluidas en las consultas previas que las empresas deben realizar con las comunidades indígenas. Los lineamientos de las Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental de 2016 del país explican cómo incluir a las mujeres y las consideraciones de género en los estudios de referencia social preparados para el Ministerio del Ambiente. El enfoque de género articulado en estas directrices recomienda entrevistar a la sociedad civil para comprender los roles diferenciados de hombres y mujeres en sus comunidades y respetar los métodos tradicionales de toma de decisiones.

Estas disposiciones se desarrollan con más detalle en las directrices para promover la participación de las mujeres en el proceso de certificación ambiental de 2017, que contienen un conjunto detallado de recomendaciones para las empresas — incluidas las empresas extractivas— sobre cómo incluir a las mujeres en el proceso de certificación ambiental. La Resolución Ministerial No. 091-2019-mem/dm de 2019 del Comité para la Igualdad de Género del Ministerio de Energía y Minas confirma la creación de la Comisión para la Igualdad de Género de dicho ministerio.

De los siete documentos identificados para Sierra Leona —seis leyes y un reglamento—, cuatro hacen referencia a la participación o inclusión de las mujeres. Dos se centran en la participación de las mujeres en los órganos rectores. La Ley de la Agencia de Protección Ambiental de 2008 establece la agencia y requiere que uno de los 14 miembros de la junta directiva (7 por ciento) sea una mujer. La Ley de Minas y Minerales de 2009 requiere que la Junta Asesora de Minerales esté formada por dos personas con calificaciones y experiencia considerables en la industria minera, “una de las cuales será una mujer”. La Ley Reglamentada del Petróleo de 2014 establece que la entidad estará dirigida por una junta de siete directores, por lo menos una mujer. El Reglamento Ambiental y Social para el Sector Mineral de 2012 del país exige la inclusión de mujeres en los comités de enlace comunitario en las zonas mineras.

Recuadro 7. Estudio de caso: análisis descentralizado basado en el género de Canadá

Canadá, hogar de casi la mitad de las principales empresas mineras del mundo, produjo más de 60 minerales y metales por valor de casi \$ 47 mil millones en 2018. El país empleó a 409,000 trabajadores en minería, procesamiento primario y fabricación de productos metálicos⁹⁷. Canadá es una monarquía constitucional con un gobierno federal, 10 provincias y tres territorios, en los que la elaboración de leyes para la minería está constitucionalmente dividida entre el gobierno federal, los gobiernos provinciales y los territorios indígenas. A excepción del uranio, existe una legislación de derechos de minería separada para cada una de las 13 jurisdicciones canadienses (excepto Nunavut). En cada provincia, la legislatura puede dictar leyes exclusivamente en relación con la exploración de recursos naturales no renovables y con el desarrollo, conservación y manejo de dichos recursos. Incluyen leyes sobre la tasa de producción primaria, protección ambiental, seguridad en el centro de trabajo y tareas que tienen impacto en las actividades mineras.

Debido a que este estudio no investigó las leyes provinciales, no capta adecuadamente el alcance de las referencias de género o el progreso en la transversalización del género en el sector extractivo de Canadá. A nivel federal, la estrategia unificada de Canadá se centra en exigir un análisis de género de las leyes, programas y proyectos existentes, en lugar de insertar un lenguaje de género en las leyes o reglamentaciones formales.

“Análisis de género plus” (AG+)

El Gobierno de Canadá ha instituido el “análisis plus basado en el género” (GBA+, por sus siglas en inglés) en todas las entidades federales, incluida Natural Resources Canada, la oficina federal con autoridad sobre la minería. La ministra de la Mujer y la Igualdad de Género también desempeña un papel de liderazgo en la implementación de la política de AG+ en todo el Gobierno. La nueva Ley de Evaluación de Impacto de Canadá es un ejemplo de cómo se utiliza esta herramienta.

AG+ busca asegurar que los impactos diferenciales en personas de todos los géneros se consideren en el desarrollo de políticas, programas y legislación. Proporciona un marco analítico que considera los efectos basados no solo en el sexo y el género, sino también en los grupos identificados por edad, lugar de residencia, etnia, situación socioeconómica, situación laboral o discapacidad. Incluye un proceso sistémico para identificar cuestiones contextuales, de género y diversidad, cuestionar supuestos, recopilar datos factuales a través de la investigación y la consulta, desarrollar opciones y hacer recomendaciones, monitorear y evaluar, y comunicar y documentar los hallazgos.

Sin embargo, los investigadores han señalado que, a pesar de este enfoque interseccional, el análisis de AG+ se ha centrado principalmente en las mujeres. La burocratización ha planteado desafíos para la transformación significativa de las barreras sistémicas y estructurales que causan la opresión, inclusive no abordar la masculinidad, las identidades no binarias, la discapacidad y otras identidades⁹⁸. Una declaración de 2017 del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos observó que ciertas estructuras sociales, económicas y culturales en Canadá aún limitan el grado en que se reconocen las situaciones únicas que enfrentan las mujeres en el sector privado y los derechos humanos, incluida la disparidad salarial, la división del trabajo por género, el acoso en el lugar de trabajo y la representación insuficiente en los puestos de toma de decisiones de alto nivel⁹⁹.

97 “Minerals and Metals Facts”, Gobierno de Canadá, 22 de febrero de 2021, <https://www.nrcan.gc.ca/our-natural-resources/mining-mining/mining-metal-fact/20507>

98 Susan Manning, Deborah Stienstra y Leah Levac, Más promesas que prácticas: Evaluación de impacto e interseccionalidad GBA+, (Live Work Well Research Center, 2020)

99 <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21680&LangID=E>

EXIGENCIA DE DESAGREGACIÓN DE DATOS

Los actores del sector extractivo reconocen, en general, que los datos desglosados por género son importantes tanto para desarrollar intervenciones efectivas como para evaluar el impacto de los marcos legales y políticos. Sin embargo, hay pocos datos desglosados disponibles sobre los efectos de género del sector^{100,101}. En nuestra muestra de 30 documentos, pocos requieren que el Gobierno o las empresas recopilen datos desglosados por género para el sector extractivo. Solo seis de los documentos hacen referencia a datos desagregados por género, los de Colombia, Perú y Mongolia.

La Política de Derechos Humanos de Colombia para el Sector Energía y Minería de 2018 sugiere el uso de datos desglosados por género para fortalecer los sistemas de información internos, pero no proporciona detalles sobre los datos que deben reunirse. Las Directrices de Género de 2020 para el sector de la energía y la minería establecen varios objetivos específicos orientados al género y requieren que las entidades recopilen datos desglosados por género para medir parte de este progreso.

Las Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental de Perú de 2016, que brindan pautas para que las empresas diseñen e implementen estudios sociales y ambientales, sugieren que las empresas recopilen “información de género”, así como datos sobre las expectativas de las mujeres, el trabajo y los problemas de salud. Las directrices para promover la participación de las mujeres en el proceso de certificación ambiental promulgadas en 2017 recomiendan que las evaluaciones de impacto recopilen datos cuantitativos y cualitativos desglosados por sexo, pero no incluyen metas o indicadores específicos.

La política estatal de Mongolia para el desarrollo del sector del petróleo (2018 a 2027) requiere datos desglosados por género sobre becas relacionadas con el sector y una encuesta sensible al género en centros de trabajo. Sin embargo, no especifica el nivel de desagregación ni ofrece detalles sobre lo que implica esta encuesta. El Plan de Acción de Implementación de Políticas Sensibles al Género (2019 a 2026) del sector de geología, minería, petróleo e industria pesada promueve el uso de datos desglosados por género en los estudios de línea de base.

Los escasos documentos que requieren la desagregación de datos por género entienden el género solo en términos binarios de mujeres y hombres. Como resultado, incluso cuando se recopilan datos desglosados por género, las minorías de género no se incluyen o se contabilizan incorrectamente en la información utilizada

100 Los datos y las estadísticas desglosados por género son más que los datos desglosados por sexo. Las estadísticas de género se basan en datos desglosados por sexo y reflejan la realidad del género y las cuestiones de política relacionadas. Permiten medir las diferencias entre géneros en diversas dimensiones sociales y económicas, pero la producción de estos datos también da cuenta y concibe conceptos y métodos que reflejan los roles de género y las desigualdades en la sociedad. Instituto Europeo para la Igualdad de Género, “Datos desagregados por sexo” (2020), eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/sex-disaggregated-data

101 Mayra Buvinic, Rebecca Furst-Nichols y Gayatri Koolwal, Mapeo de brechas de datos de género (data2x, 2014).

para elaborar las políticas y la toma de decisiones¹⁰². Esto agrava la invisibilidad de las minorías de género y sexuales y los problemas que las afectan¹⁰³. La recopilación y el desglose de datos pueden ayudar a reducir el estigma y facilitar más recopilación de datos e investigación y a promover políticas y desarrollo de servicios para abordar las necesidades de las poblaciones de minorías de género¹⁰⁴.

La identificación de buenas prácticas internacionales para la recopilación y el desglose de datos de género inclusivos está aún en curso, pero ha surgido cierto consenso sobre elementos importantes. Los Gobiernos deben promover prácticas de recopilación de datos para:

- Incluir a las comunidades afectadas en el desarrollo de normas y mejores prácticas en torno a la recopilación de datos de las minorías¹⁰⁵.
- Usar métodos de recopilación de datos que garanticen la privacidad y el anonimato¹⁰⁶.
- Adoptar medidas y terminología culturalmente apropiadas. Es poco probable que un enfoque global único sea factible, dado que las concepciones de género y la terminología utilizada para describirlo varían en todo el mundo. Por ejemplo, si bien existen minorías de género en todos los países, ciertas identidades, como “(persona con) dos espíritus”, son específicas de las poblaciones indígenas de algunos países, pero no son relevantes en otros lugares. En consecuencia, los investigadores deben adaptar los mecanismos de recopilación de datos a la comunidad en estudio¹⁰⁷.
- Utilizar una medida de dos etapas para captar mejor la existencia de minorías de género, preguntando a los encuestados por su género asignado al nacer, así como su expresión de género actual¹⁰⁸. Alternativamente, una medida de un solo paso puede preguntar si el género del encuestado es el mismo que al nacer o incluir opciones como “mujer/hombre trans”, “género queer”, “no binario” o “no enumerado.”

102 Forzar a algunas minorías de género a auto-seleccionarse o ser contadas como “mujeres” u “hombres” a través de un sistema de recopilación de datos binarios captará de manera inexacta su género, creando inexactitudes estadísticas.

103 The Williams Institute, Exploring International Priorities and Best Practices for the Collection of Data about Gender Minorities, marzo de 2017, 5, williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Intl-Data-Collection-Gender-Minorities-Mar-2017.pdf

104 *Ibid.*, 5.

105 *Ibid.*, 11.

106 Jennifer Glick, Katherine Theall, Katherine Andrinopoulos y Carl Kendall. “Por el bien de los datos: Dilemas en la medición de minorías de género”, Biblioteca Nacional de Medicina de EE. UU., Institutos Nacionales de Salud, 13 de marzo de 2018, www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6526522/

107 The Williams Institute, Explorando las prioridades internacionales y las mejores prácticas para la recopilación de datos sobre las minorías de género, 13.

108 Por ejemplo, en una encuesta binaria o una encuesta de un solo paso, una persona transgénero que se identifica como mujer simplemente se contabilizaría como mujer, lo que, si bien capta con precisión su género, evitaría que se la cuente como una minoría de género. Sin embargo, una encuesta de dos pasos que pregunte por el género asignado al nacer además de la identidad de género actual captará con mayor precisión la condición de minoría de género. *Ibid.*, 13; Glick et al, Por el bien de los datos.

- Entender la orientación sexual y la identidad de género como dos identidades separadas y, si intenta capturar datos tanto de género como de minorías de género, permitir que los participantes seleccionen múltiples opciones o creen medidas separadas para cada una.¹⁰⁹ Por ejemplo, un participante puede ser a la vez una persona trans mujer (que es una identidad de género) y lesbiana (que es una identidad sexual). Los investigadores deben diseñar la encuesta para que esta participante pueda seleccionar ambas identidades, en lugar de verse obligada a elegir una.
- Permitir que los participantes opten por no revelar su género. La divulgación puede ser un paso incómodo y potencialmente inseguro para las minorías de género, por lo que ofrecer la opción “prefiero no responder” puede hacer que las minorías de género se sientan lo suficientemente cómodas para continuar en el proceso de recopilación de datos¹¹⁰.
- Enumerar las opciones de identidad de género alfabéticamente, en lugar de priorizar las orientaciones binarias de género. (Por ejemplo, las opciones se podrían enumerar como, “hombre cisgénero; mujer cisgénero; género queer / no binario; hombre trans; mujer trans; no enumerado; prefiero no responder”). El término “otro” no debe aparecer como una opción, ya que contribuye a marginar identidades que son menos comunes.
- Utilizar un lenguaje neutral en cuanto al género en la recopilación de datos, (como “they” plural en lugar de “he / she” en singular, en inglés). Los diseñadores de la investigación deben seguir las prácticas líderes en términos de género neutro en el lenguaje que están usando¹¹¹.
- Capacitar a los investigadores en prácticas de recopilación de datos sensibles al género¹¹².

109 Juli Adhikari y Jocelyn Frye, “Who We Measurements Matters: Connecting the Dots Among Comprehensive Data Collection, Civil Rights Enforcement, and Equality”, Center for American Progress, 2 de marzo de 2020, <https://www.americanprogress.org/issues/mujeres/noticias/2020/03/02/481102/medir-importa-puntos-de-conexión-entre-recopilación-de-datos-integrales-derechos-civiles-aplicación-igualdad/>

110 Dushyant Naresh, “Mejores prácticas para encuestas con inclusión de género”, Invoke: Big Qual Decisions, agosto de 2020, invoke.com/blog/best-practices-for-more-gender-inclusive-surveys.

111 El lenguaje de género está mucho más generalizado en muchos idiomas además del inglés. Los diseñadores de investigación deben seguir las prácticas líderes en términos de género neutro en el lenguaje que están usando. Actualmente, la ONU ofrece orientación en árabe, chino, inglés, francés, ruso y español. United Nations, “Gender Inclusive Language”, <https://www.un.org/en/gender-inclusive-language/guidelines.shtml>

112 The Williams Institute, Explorando las prioridades internacionales y las mejores prácticas para la recopilación de datos sobre las minorías de género, 15.

EXIGIR TRANSPARENCIA Y ACCESIBILIDAD A LOS DATOS

Un gobierno abierto y transparente en el que los ciudadanos puedan acceder a los datos y comprenderlos puede generar una participación más equitativa, una mejor rendición de cuentas y una gobernanza, prestación de servicios y resultados de género y sostenibilidad más receptivos¹¹³. La transparencia y la accesibilidad a los datos pueden ayudar a garantizar que el Gobierno responda a necesidades diversas, necesidades de género de todos sus ciudadanos¹¹⁴. Sin embargo, la mayoría de los documentos que encontramos no exigen explícitamente transparencia en relación con sus disposiciones de género.

El Plan Canadiense de Minerales y Metales de 2019 exige que el Gobierno cree una plataforma pública para presentar oportunidades laborales en el sector y alentar a candidatos más diversos, incluidas las mujeres.

La Política de Derechos Humanos de Colombia para el Sector de Energía y Minería de 2018 menciona a EITI, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU como fuentes de inspiración para el compromiso del país con la transparencia. El documento reconoce que la transparencia y el acceso a la información facilitan la participación.

El Documento de Sesión No. 7 sobre Políticas de Minería y Minerales de Kenia, de 2016, incluye una estrategia para crear un régimen fiscal transparente, procedimientos de otorgamiento de licencias y un marco regulatorio.

Las Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental de Perú 2016 y las Directrices de 2017 para Promover la Participación de las Mujeres en el Proceso de Certificación Ambiental tratan la transparencia como un medio para fomentar la participación. La plataforma EVA del Ministerio del Ambiente de Perú permite al público acceder a los documentos que las empresas presentan para obtener la certificación ambiental, incluidos los estudios de línea de base, los planes de participación de la sociedad civil y todos los demás documentos oficiales.

113 Buvinic, Furst-Nichols y Koolwal, Mapeo de brechas de datos de género. 114 Fumega et al., Gobierno Abierto Feminista.

114 Fumega et al., *Feminist Open Government*



Foto: Lauren DeCicca para NRG

La necesidad de contar con disposiciones de género verificables

RESULTADOS CLAVE

- Muchos documentos de gobernanza del sector extractivo incluyen un compromiso con la igualdad de género o los derechos de las mujeres. Sin embargo, muy pocos contienen disposiciones que sean verificables, incluyen planes para la verificación o contienen mecanismos de aplicación.
- Sin requisitos para que los Gobiernos o las empresas hagan verificables las acciones relacionadas con el género que han tomado, estos documentos pueden ser poco más que promesas incumplidas.
- Algunas disposiciones se verifican fácilmente, como las cuotas de representación de mujeres en los órganos consultivos. Sin embargo, también se trata de disposiciones relativamente básicas y no abordan las causas fundamentales de la discriminación y la desigualdad de género.
- La mayoría de los documentos contienen disposiciones que son solo parcialmente verificables. Si bien algunas de las disposiciones están redactadas de manera que permite su verificación, pocos documentos incluyen mecanismos o planes reales para su verificación.
- La falta de especificidad es un defecto de diseño significativo en los documentos de gobernanza del sector extractivo. Si bien muchos expresan el deseo de respetar los derechos humanos o lograr la igualdad de género, carecen de los detalles necesarios para generar un impacto medible y verificable. Los objetivos específicos y los procesos de verificación deben incorporarse en los documentos de gobernanza extractivos en la etapa de diseño para garantizar un cambio transformador de género.

Muchos de los documentos directamente relacionados incluyen un lenguaje que expresa un compromiso con alguna forma de acción o ambición en relación con la igualdad de género o los derechos de las mujeres. Sin embargo, muy pocos contienen disposiciones verificables, planes para la verificación o mecanismos de aplicación. Por ejemplo, un documento puede incluir la intención de consultar a las mujeres al elaborar una política de gobernanza extractiva, pero sin el requisito de que un Gobierno o una empresa proporcionen una verificación de a quién han consultado, estos documentos pueden ser poco más que promesas incumplidas.

Algunas disposiciones de nuestra muestra se verifican fácilmente, como las cuotas de representación de mujeres en los órganos consultivos. Sin embargo, también se trata de disposiciones relativamente básicas y no están exentas de problemas. La mayoría de las cuotas impuestas solo agregaban de una a tres mujeres a la junta directiva de una organización, nunca más allá el 22 por ciento de la membresía total de la junta. Debido a que estas cuotas no crean espacio para un umbral crítico para las mujeres u otras personas marginadas, corren el riesgo de que las pocas personas en estos

puestos sean estereotipadas, objetivadas y fácilmente eclipsadas o descartadas¹¹⁵. Si bien es importante que estipulen un aumento de la participación de las mujeres y las minorías de género en los órganos de gobierno o consultivos, es poco probable que las disposiciones de estos documentos aborden las causas fundamentales de la discriminación y la desigualdad de género. Los documentos que crean puestos para mujeres en los órganos consultivos no incluían disposiciones para lograr la equidad de las mujeres a lo largo de la cadena de suministro extractiva y, por lo tanto, es poco probable que hagan cambios oportunos o significativos¹¹⁶. Sin embargo, los documentos que establecen cuotas de base más amplias, como la canadiense (Plan de Minerales y Metales), que tiene como objetivo aumentar el número de mujeres en la fuerza laboral del 14 al 30 por ciento para 2030, adopta disposiciones que son verificables y tienen como objetivo tener un impacto más generalizado.

Al considerar los compromisos de género asumidos en los 30 documentos directamente relacionados con el sector extractivo, los dividimos en tres categorías: verificables, parcialmente verificables y no verificables. Evaluamos los documentos como verificables si sus disposiciones de género podían confirmarse mediante una evaluación simple o si proporcionaban puntos de referencia y medios para realizar la evaluación. Los documentos parcialmente verificables contenían algunas disposiciones que podían verificarse y otras que no. Los documentos no verificables no presentaban objetivos o medios claramente cuantificables para su evaluación.

La mayoría de los documentos contenían disposiciones que son solo parcialmente verificables. Si bien algunas de las disposiciones están redactadas de manera que permitan su verificación, pocos documentos incluían mecanismos o planes reales para su verificación.

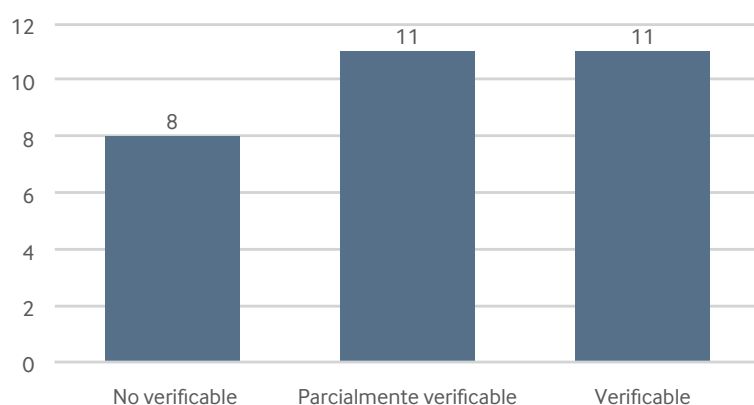


Figura 6. Posibilidad de verificación de los compromisos de género en los documentos de gobernanza de las industrias extractivas

115 *The White House Project: Benchmarking Women's Leadership* (The White House Project, 2009), 14.

116 United Nations Division for the Advancement of Women, *Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership* (2005), <https://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/FinalReport.pdf>

DISPOSICIONES VERIFICABLES

La Tabla 3 a continuación muestra los documentos directamente relacionados que incluyen componentes de género verificables. La mayoría de estos documentos proporcionan cuotas simples para la inclusión de mujeres en las juntas directivas o prohibiciones para que las mujeres trabajen en las minas. Si bien la mayoría solo tiene el potencial de estar orientados al género en el mejor de los casos, su simplicidad los hace fáciles de verificar. Por ejemplo, es fácil evaluar si la junta directiva de la Comisión de Minerales de Ghana incluye a las dos mujeres requeridas. Otros documentos contienen algún mecanismo de ejecución. La Ley Laboral de Nigeria, que prohíbe a las mujeres trabajar de noche o en minas subterráneas, establece que las empresas que infrinjan la ley serán multadas. Sin embargo, sin la presencia de inspectores u otras medidas, es difícil sostener que disposiciones como esta sean verificables, en lugar de ser simplemente exigibles.

Tabla 3. Documentos de gobernanza extractiva con compromisos de género verificables

País	Documento	Comentario
Argentina	Ley N° 11.317, Trabajo de Mujeres y Niños	La evaluación de si las mujeres se dedican al trabajo subterráneo es fácilmente verificable.
Ghana	Ley de la Comisión de Minerales	Proporciona una cuota simple que se puede verificar fácilmente.
Ghana	Ley de la Comisión de Petróleo	Proporciona una cuota simple que se puede verificar fácilmente.
Ghana	Ley del Fondo de Desarrollo de Minerales	Incluye una cuota simple que se puede verificar fácilmente.
Marruecos	Decreto No. 2-10-183	La evaluación de si las mujeres se dedican al trabajo subterráneo; fácilmente verificable.
Marruecos	Código del Trabajo	La evaluación de si las mujeres se dedican al trabajo subterráneo es fácilmente verificable
Nigeria	Ley del Trabajo	Incluye una cláusula de ejecución que prevé una multa si se infringe la ley.
Sierra Leona	Agencia de Protección Ambiental	Incluye una cuota simple que se puede verificar fácilmente.
Sierra Leona	Ley de Reglamentación del Petróleo	Incluye una cuota simple que se puede verificar fácilmente.
Sierra Leona	Ley de Empleadores y Empleados	Evaluación de si las mujeres se dedican al trabajo subterráneo es fácilmente verificable
Túnez	Código de Trabajo	La evaluación de si las mujeres se dedican al trabajo subterráneo es fácilmente verificable

DISPOSICIONES PARCIALMENTE VERIFICABLES

La Tabla 4 a continuación muestra los documentos rectores que son parcialmente verificables. Estos documentos tienden a contener disposiciones de género mucho más ambiciosas que las que son fácilmente verificables. Por ejemplo, la Política estatal de Mongolia sobre el desarrollo del sector petrolero (2018 a 2027) busca promover un cambio cultural en el equilibrio entre la vida laboral y personal y las relaciones de género. Esto ofrece el potencial para un cambio transformador de género, pero es difícil de medir y verificar. Sin embargo, la política incluye un marco de resultados

con objetivos claros, resultados esperados y actividades, lo suficientemente específicos como para permitir la medición de la implementación y el impacto.

El marco legal de Mongolia (Política Sensible al Género del Sector de Geología, Minería, Petróleo e Industria Pesada, 2019 a 2026) incluye mecanismos de financiamiento y responsabilidades claras de monitoreo para el ministerio. Las actividades incluyen requisitos para la evaluación específica de género de todas las políticas, leyes y actos legislativos del sector. El marco describe los compromisos para desarrollar una metodología presupuestaria; marcos de seguimiento y evaluación; impacto del proyecto, evaluaciones de riesgos laborales y para la salud en el centro de trabajo, y módulos de capacitación y directrices sensibles al género para la eliminación de la violencia y la discriminación de género. El ministerio debe evaluar los impactos ambientales, de derechos humanos y socioeconómicos del sector y proporcionar orientación para el equilibrio entre la vida laboral y personal y las políticas internas para todas las organizaciones públicas y empresas privadas.

Esto incluye la aplicación de una cuota de representación a nivel de la alta dirección y mecanismos de proporcionalidad de género en recursos humanos a nivel sectorial. El documento también establece como objetivo el desarrollo de un marco para fomentar las asociaciones y alianzas estratégicas, incluyendo los mecanismos de incentivos para las empresas y la colaboración con la sociedad civil para formar y empoderar a las mujeres y reforzar sus capacidades de liderazgo.

Tabla 4. Documentos de gobernanza del sector extractivo con compromisos de género parcialmente verificables

País	Documento	Descripción
Canadá	Plan Canadiense de Minerales y Metales: Plan de acción 2020: Presentación de las iniciativas pan-canadienses. Versión preliminar de marzo de 2020	Muy pocos componentes son verificables, excepto el objetivo de tener un 30 % de empleo de mujeres en el sector minero para 2030. Sin embargo, la mayoría de los componentes simplemente abogan por "más" mujeres y minorías, o utilizan medidas igualmente vagas.
Colombia	Política de derechos humanos para el sector extractivo	Algunos elementos son verificables, como la recopilación de datos desglosados por género. Si bien es posible evaluar si existe un enfoque de género en las evaluaciones de políticas, no existe una forma cuantificable de evaluar su calidad.
Colombia	Lineamientos de Género del Sector Energía y Minas	Estas pautas establecen muchos objetivos cuantificables que son verificables. Sin embargo, algunos objetivos simplemente exigen "más" mujeres o "aumentar" el número de mujeres en determinados puestos. Si bien es técnicamente verificable, es vago.
Kenia	Documento de sesión Nro. 7 de 2016 sobre políticas de minería y minerales	Este documento describe el desarrollo e implementación de un plan de transversalización de género para el Ministerio y el sector minero para institucionalizar la igualdad de género y la inclusión.
Kenia	Reglamento de la Ley de Minería (Acuerdo de Desarrollo Comunitario), 2017	La ley requiere que una mujer representante sea elegida por la comunidad para representarla en los acuerdos comunitarios de desarrollo. Requiere que se incluyan en convenios programas que benefician a las mujeres, pero no incluye mecanismos de evaluación.
Mongolia	Política estatal de desarrollo del sector petrolero (2018 a 2027)	Algunos elementos son verificables, como si se recopilaron datos desglosados por género o si se realizó una encuesta en el lugar de trabajo sensible al género.
Mongolia	Plan de acción de implementación de políticas con perspectiva de género para el sector de la geología, la minería, el petróleo y la industria pesada (2019 a 2027)	Algunos elementos son verificables, como si los estudios de referencia incluyen datos desglosados por género.
Perú	Lineamientos para promover la participación de la mujer en el proceso de certificación ambiental	Algunos elementos son verificables, como si se recopilaron datos desglosados por género en los estudios de línea de base. Sin embargo, los objetivos generales de las directrices de promover la participación de la mujer no están cuantificados ni verificables.
Sierra Leona	Ley de Minas y Metales	Algunos componentes son verificables; por ejemplo, es posible evaluar si hay mujeres en los comités de la Asociación de Desarrollo Comunitario, aunque no existen requisitos cuantificables.
Sierra Leona	Normativa ambiental y social para el sector minero	Es posible evaluar si los acuerdos de desarrollo comunitario incluyen una estrategia de género, aunque no se proporcionan métricas para evaluar la calidad de la estrategia.

Si bien medir cambios culturales amplios puede ser un desafío, establecer metas provisionales brinda una oportunidad para hacer un progreso verificable. Por ejemplo, el Plan Canadiense de Minerales y Metales y el plan de acción correspondiente establecen un objetivo agresivo para alcanzar más del doble del empleo de mujeres en el sector minero llegando al 30 por ciento para 2030. Sin embargo, estos documentos no establecen metas provisionales que permitan la rendición de cuentas sobre acciones en la próxima década. La ley también incluye compromisos que respetan el conocimiento indígena y una nueva fase de planificación que busca un aporte preliminar más amplio a los proyectos de extracción y desarrollo de recursos propuestos.

Sin embargo, hasta la fecha hay poca orientación sobre cómo incluir la interseccionalidad —la naturaleza interconectada de las categorizaciones sociales como raza, clase y género, que crean sistemas superpuestos de discriminación— en las evaluaciones de impacto¹¹⁷.

Algunos de estos documentos parcialmente verificables se concentran en aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y la distribución de beneficios en áreas afectadas por la minería a través de acuerdos de desarrollo comunitario. Si bien estos son parcialmente verificables en el sentido de que es posible saber si hay mujeres en los comités que negocian estos acuerdos, los documentos no ofrecen ninguna forma de cuantificar la participación de las mujeres o evaluar su eficacia.

Si bien muchos de los documentos normativos mencionaron la participación o la inclusión, la mayoría se centra en cuotas o requisitos generales, como la participación asociada con las evaluaciones de impacto ambiental. Estas breves menciones limitan el mandato o las oportunidades para recopilar información cualitativa y cuantitativa precisa y detallada necesaria para elaborar planes significativos de integración de la perspectiva de género. Solo las Regulaciones Ambientales para el Sector de Minerales de Sierra Leona y las Regulaciones de la Ley de Minería de Kenia (Acuerdo de Desarrollo Comunitario) mencionan requisitos para la inclusión de mujeres o programas de género en las disposiciones que describen los acuerdos de desarrollo comunitario, una herramienta fundamental para involucrar a las comunidades mineras locales.



Minas de carbón en las afueras de Samaca, Colombia

Foto: Scott Wallace / Banco Mundial, disponible según CC BY-NC-ND 2.0

117 Manning, Stienstra y Levac, “Más promesas que prácticas”, pág. 82.

DISPOSICIONES NO VERIFICABLES

La Tabla 5 que aparece a continuación muestra los documentos de gobernanza de las industrias extractivas que no contienen disposiciones verificables relacionadas con el género. Si bien contienen referencias a la igualdad o participación de las mujeres, la mayoría no ofrece mecanismos específicos a través de los cuales se prevea el logro de sus objetivos ni formas de medir ni verificar su éxito. Por ejemplo, la Política Nacional de Gas de Nigeria prevé recurrir a las mujeres de ingresos bajos y medios, que usan queroseno y leña como combustible, como miembros influyentes de su comunidad para promover la transición de sus comunidades al uso de gas licuado de petróleo. Sin embargo, el documento no ofrece detalles sobre cuántas mujeres, cómo serán abordadas o los resultados esperados cuantificables de su participación.

Tabla 5. Documentos de gobernanza extractiva sin disposiciones de género verificables

País	Documento	Explicación
Kenia	Reglamento de minería (empleo y formación)	Sin requisitos específicos ni mecanismos de validación.
Nigeria	Folleto de promoción de inversiones en el sector de minería y metales	Sin requisitos específicos ni mecanismos de validación.
Nigeria	Política Nacional de Gas	Sin requisitos específicos ni mecanismos de validación.
Perú	Reglamento de la Ley de Consulta Previa	Es posible evaluar si las mujeres fueron incluidas en las consultas previas, pero las normas no proporcionan un mecanismo de evaluación.
Perú	Resolución Ministerial N° 091-2019-mem/dm Comisión de Igualdad de Género del Ministerio de Energía y Minas	Es posible evaluar si las mujeres fueron incluidas en las consultas previas, pero estas regulaciones no incluyen un mecanismo de evaluación.
Perú	Herramientas de gestión social para la certificación ambiental	Si bien es posible revisar si se realizaron consultas, estas directrices no ofrecen indicadores para evaluar la participación de las mujeres o el impacto que tuvieron en la toma de decisiones.
Sierra Leona	La Ley de Petróleo (Exploración y Producción)	Prohíbe la discriminación laboral, pero no plantea requisitos ni mecanismos de validación.
Sierra Leona	Política de minería artesanal para Sierra Leona, 2018	Sin requisitos específicos ni mecanismos de validación.

CREACION DE COMPROMISOS VERIFICABLES

En los últimos años, OGP ha buscado establecer compromisos de mayor impacto¹¹⁸.

Un componente clave al respecto es cómo se diseñan los compromisos. OGP ha descubierto que la brecha de diseño, la timidez en las ambiciones, la relevancia y la especificidad en el diseño de compromisos, son más significativos que la brecha de implementación, es decir, la desconexión entre la política y la práctica¹¹⁹.

Esta brecha en el diseño aparece en nuestra investigación sobre cómo los países abordan los compromisos relacionados con el género en sus documentos de gobernanza para el sector extractivo.

118 Vossler y Foti, cuando más es más.

119 *Ibid.*, 15.

Ambición. Muchos de los compromisos de género en los documentos pecan por falta de metas ambiciosas. Es poco probable que las cuotas simples que asumen la participación de los hombres como el valor predeterminado y establecen un requisito básico para la participación mínima de las mujeres o que las minorías de género tengan un efecto transformador de género. Si bien las leyes de cuotas pueden ser efectivas para generar dicho cambio, no deben verse como una panacea, por el contrario, deben ser respaldadas por un cambio sistémico más general¹²⁰.

Relevancia. La relevancia también es un tema clave para los compromisos de género en el sector extractivo. Existe una profunda falta de compromisos relacionados con el género en los documentos de gobernanza de las industrias extractivas, a pesar del impacto del sector en las mujeres y las minorías de género.

Especificidad. Nuestra investigación muestra que la falta de especificidad es un problema de diseño importante en la gobernanza del sector extractivo. Si bien muchos documentos expresan el deseo de respetar los derechos humanos o lograr la igualdad de género, carecen de los detalles necesarios para generar un impacto medible y verificable.



Minería en Mongolia

Foto: Munkhgerel Batardene

120 División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, Igualdad de participación de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones, con especial énfasis en la participación política y el liderazgo (2005), 18, <https://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/FinalReport.pdf>



Minería aurífera, al norte de Burkina Faso

Foto: Hervé Lévyte, disponible según CC BY-NC 2.0

Documentos relacionados indirectamente

RESULTADOS CLAVE

- El alcance y la escala de los enfoques de transformación de género en el sector extractivo dependen del marco normativo general sobre género de un país, de las disposiciones intersectoriales relevantes (pero no taxativamente) correspondientes a las industrias extractivas, y las directivas sectoriales específicas.
- Es más probable que los documentos rectores más generales de los países contengan referencias a las mujeres, al género y al sexo que aquellos que regulan explícitamente el sector extractivo.
- Los documentos relacionados indirectamente con el sector extractivo incluyen aquellos que protegen a las mujeres contra la violencia o que abordan temas laborales, de igualdad, evaluación ambiental o de impacto, agua, tierra o pesca, o compras gubernamentales. También pueden incluir disposiciones constitucionales, planes nacionales de desarrollo, estrategias de cambio climático o programas de igualdad de género.
- El tipo de documentos que regulan el sector minero puede indicar que los Gobiernos estén elaborando enfoques nacionales estratégicos de género y utilizando estos marcos para preparar lineamientos y regulaciones más detallados para sectores específicos.
- Se necesita más investigación sobre cómo las intervenciones regulatorias indirectamente relacionadas están impactando al sector extractivo y si la inclusión del género en una política o marco legal directamente relacionado con el petróleo, gas o minería tiene como consecuencia mayor progreso hacia la igualdad de género en la práctica, en comparación a las intervenciones transectoriales.

El ciclo de vida de los proyectos de extracción de petróleo, gas y minerales demanda la toma de una amplia gama de decisiones legales, económicas y de políticas a menudo bajo el control de diferentes ministerios y oficinas gubernamentales. Abarcan desde amplios marcos de gobernanza en torno a la participación, impuestos y distribución de ingresos, hasta impactos sociales y ambientales¹²¹. Esto significa que el alcance y la escala de los enfoques transformadores de género en el sector extractivo probablemente dependan del marco regulatorio general sobre género de un país, de otras disposiciones sectoriales que son relevantes, pero no taxativamente, para las industrias extractivas, y directivas específicas sectoriales.

Aunque una revisión completa de todos los documentos potenciales relacionados indirectamente con el sector extractivo estaba más allá del alcance de esta investigación, nuestra revisión de 12 países examinó la inclusión del género o las

121 *Carta de Recursos Naturales: Segunda edición (Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales, 2014).*

referencias a las mujeres en los marcos políticos o legales que atraviesan muchos sectores, incluidos los extractivos. De los 62 documentos que encontramos, 32 estaban relacionados indirectamente con el sector extractivo de esta manera.

Aunque nuestra investigación sobre documentos relacionados indirectamente no fue exhaustiva, encontramos que es más probable que los documentos rectores nacionales generales contengan referencias a las mujeres, el género y el sexo que aquellos que regulan explícitamente el sector extractivo. La Figura 7, que aparece a continuación, muestra los documentos relacionados directa e indirectamente desglosados por tipo. Las leyes fueron el tipo de documento más común que encontramos.

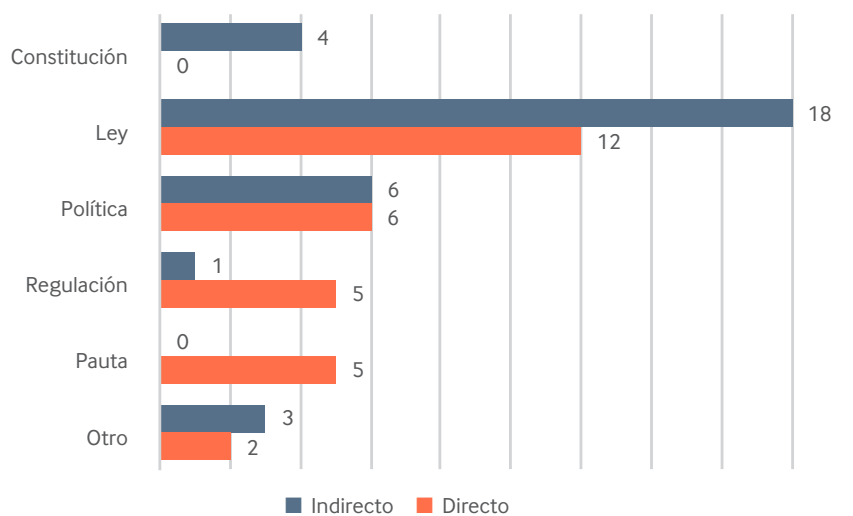


Figura 7. Tipo de documento normativo

Los documentos indirectamente relacionados con el sector extractivo generalmente cubren dos grandes temas:

1. Áreas de políticas específicas que abarcan varias actividades comerciales, incluidas, entre otras, disposiciones relevantes para el sector extractivo. Los ejemplos incluyen leyes que protegen a las mujeres contra la violencia o abordan el trabajo, la igualdad, la evaluación ambiental o de impacto, el agua, la tierra o la pesca, o las compras gubernamentales¹²².
2. Documentos que planean estrategias más generales o declaraciones de política gubernamental en las que se mencionan el género y las industrias extractivas, pero no juntas, sin una conexión explícita. Incluyen disposiciones constitucionales que mencionan el género o la igualdad de derechos de las mujeres, planes nacionales de desarrollo, documentos de estrategia de cambio climático o programas de equidad de género.

¹²² Una excepción a esto son los documentos que incluyen disposiciones específicas que regulan el sector extractivo que también mencionan a la mujer, el género o el sexo. Estos incluyen, por ejemplo, disposiciones en los códigos laborales que prohíben específicamente el trabajo de las mujeres en los sitios de extracción.

Una excepción a estas categorías son los documentos que, de otra manera, estarían relacionados indirectamente, pero que incluyen disposiciones con lenguaje de género y que se relacionan directamente con el sector extractivo, por ejemplo, leyes laborales que contienen disposiciones que prohíben a las mujeres trabajar en las minas. (En el Apéndice 2 aparecen documentos relacionados indirectamente para cada país)

Las constituciones de Ghana, Kenia, Mongolia y Túnez contienen referencias a las mujeres, al género o al sexo. Aunque no regulan directamente el sector extractivo, las constituciones son la base de las demás leyes de un país, incluido el marco regulatorio del sector extractivo.

En Argentina encontramos la Ley de Protección Integral de 2009 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en las Relaciones Interpersonales. Aunque esta ley no se relaciona directamente con el sector extractivo, el vínculo entre las industrias extractivas y la violencia de género está bien documentado, particularmente en regiones donde predomina la minería.

En Canadá, encontramos varias leyes que regulan indirectamente el sector extractivo con mención a las mujeres, al género o al sexo. La Ley de Evaluación de Impacto requiere que las evaluaciones de impacto consideren y consulten a las mujeres indígenas. La Ley de Pesca protege la pesca de la contaminación, incluida la contaminación minera, y sostiene que el sexo, el género y otros factores pueden influir en la toma de decisiones en virtud de esta ley. La Ley sobre indígenas establece parámetros sobre cómo el Gobierno canadiense interactúa con las naciones originarias y sus miembros, e incluye disposiciones específicas relacionadas con las mujeres.

El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia (2012-2022) incluye menciones frecuentes a las mujeres, al género y al sexo, con un capítulo específicamente relacionado con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 de la ONU, sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

Además de la constitución de Ghana, encontramos seis documentos relacionados indirectamente que se refieren a mujeres, género o sexo. Tres leyes, la Ley de la Comisión de Recursos Hídricos, la Ley de la Autoridad de Ingresos de Ghana y la Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación del Territorio, establecen cuotas para las mujeres en las juntas directivas (como los documentos de Ghana directamente relacionados).

La Agenda de Desarrollo y Crecimiento Compartidos de Ghana promueve la “Agenda de Ghana Mejor”, que busca, entre otras cosas, rectificar la discriminación contra las mujeres en el pasado mediante la promoción de la igualdad de oportunidades, aumentar la participación de las mujeres en la gobernanza y la adopción de decisiones, reducir el número desproporcionado de mujeres que viven en la pobreza e incorporar la perspectiva de género en el desarrollo socioeconómico. La Constitución de Ghana contiene lenguaje sobre los derechos de la mujer, incluida

la igualdad económica de todos los ciudadanos, mientras que la Política Nacional de Género tiene como objetivo incorporar la perspectiva de género en toda la gobernanza de Ghana, incluida la gobernanza de los recursos naturales.

En Indonesia, encontramos tres documentos relacionados indirectamente, cada uno de los cuales contiene una única referencia a las mujeres o al género. La Ley de Gestión de la Protección Ambiental que establece que la gestión ambiental debe reflejar una justicia proporcional para todos los ciudadanos, independientemente de la región, generación o género. El Decreto de Reforma Agraria y Manejo de Recursos Naturales que establece que el manejo de todos los recursos naturales debe realizarse de manera justa, sostenible y de una manera que garantice la justicia y la igualdad de género. La Ley Agraria 5/1960 que menciona a la minería en función del uso de la tierra y establece que tanto hombres como mujeres tienen derecho a obtener tierras.

Kenia tiene cuatro leyes relacionadas indirectamente que mencionan a las mujeres o el género, además de su constitución. La Ley de Coordinación y Gestión Ambiental que menciona a las mujeres como representantes en los comités ambientales distritales responsables de la gestión del medio ambiente, incluida la toma de decisiones sobre evaluaciones de impacto ambiental. La Ley de Adquisiciones Públicas y Enajenación de Activos que incluye el requisito de que “cada entidad contratante” gaste al menos el 30 por ciento de su valor de adquisición anual en “grupos desfavorecidos”, que incluyen mujeres, jóvenes y personas con discapacidades. También requiere datos desglosados para detallar esta adquisición. La Ley de tierras comunitarias que protege contra la discriminación basada en el género relacionado con los derechos de ocupación de la tierra. La Política Nacional de Género y Desarrollo que describe las políticas de género del país, incluida la recopilación de datos desglosados por género sobre la degradación de los recursos naturales y el cambio climático, y garantizar la equidad de género y el cumplimiento de las leyes y políticas mineras.

Además de su constitución, Mongolia tiene varios documentos relacionados indirectamente que mencionan a las mujeres, al género o al sexo. La Ley de Mongolia sobre la Promoción de la Igualdad de Género exige una formulación de políticas que tenga en cuenta el género, incorpora la perspectiva de género en la política de desarrollo del país, establece requisitos para la preparación del presupuesto basada en el género y establece prácticas de desglose de datos. El Programa Nacional de Igualdad de Género proporciona el plan de acción para implementar esta ley. La Política de Desarrollo Verde incluye una única referencia para garantizar un salario suficiente para las “mujeres que cuidan a los niños” como parte de los esfuerzos de formación profesional y colocación laboral.

El Plan de Acción de Perú sobre Género y Cambio Climático promueve la participación de las mujeres y la recopilación de datos desglosados por género en múltiples sectores: producción, educación, salud, medioambiente y agricultura.

Encontramos un solo documento de Nigeria relacionado indirectamente que menciona a las mujeres. Se trata de la Ley de Protección Radiológica y Seguridad Nuclear, que detalla las medidas de precaución para las mujeres embarazadas.

Sierra Leona cuenta con dos leyes relacionadas indirectamente que mencionan a las mujeres o el género. La Ley de Contratación Pública que exige que se siga la política del Gobierno de promoción y designación para cargos para las mujeres en virtud de esta ley. La Ley de la Agencia Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos que requiere que se nombre a una mujer para el Comité del Área de Captación de Agua y que la Agencia Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos se guíe por principios que incluyen la consulta y participación de las mujeres y otras partes interesadas relevantes.



Minería en Mongolia

Foto: Munkhgerel Batardene

No encontramos ningún documento relacionado con el sector extractivo en Túnez, pero sí dos leyes que mencionan a las mujeres e influyen indirectamente en la gobernanza del sector, además de la constitución del país. La Comisión Regional para la Promoción de la Mujer Rural que establece una comisión para asegurar que las mejoras en los derechos de la mujer incluyan a las mujeres del sector rural. El decreto gubernamental por el que se establece el Consejo de Pares para la igualdad y la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres que crea un consejo para incorporar un enfoque de género en las políticas de desarrollo del país.

Para los países que investigamos, encontramos más documentos relacionados indirectamente fuera del sector extractivo que incluyen referencias al género o a las mujeres. El tipo de documentos regulatorios que encontramos que se relacionan directamente con el sector minero puede indicar que, en general, los países que revisamos están creando enfoques nacionales generales y estratégicos para las intervenciones sobre género, relevantes para muchos sectores y programas de

desarrollo. Luego, utilizan estos marcos para elaborar directrices y reglamentos específicos más detallados del sector.

Este análisis aporta una serie de puntos de entrada para fortalecer las intervenciones normativas transformadoras de género. Se destaca la necesidad de realizar más investigación sobre cómo las intervenciones normativas indirectamente relacionadas están impactando al sector extractivo. Se necesita investigar para comprender mejor si incluir el género en una política o marco legal directamente relacionados con el petróleo, el gas o la minería permitirá mayor progreso hacia la igualdad de género en la práctica, en comparación con las intervenciones que abarcan muchos sectores.



Poza de lixiviación, Carachugo, Perú

Foto: Carlos Olivares, disponible según CC BY-NC 2.0



Mujer trabajadora en las pozas de evaporación de salmuera de Maras, Perú

Foto: Jess Kraft

Recomendaciones

Si bien nuestro análisis de los documentos de gobernanza de las industrias extractivas sobre la muestra de 12 países es revelador, aún no hemos investigado su aplicación y efectos, por lo que todavía no podemos ofrecer un borrador de leyes, políticas, regulaciones y directrices para las acciones transformadoras del género. Sin embargo, algunas recomendaciones de nuestra investigación pueden ayudar a dar forma a los compromisos transformadores de las concepciones de género de OGP.

LOS COMPROMISOS DEBEN SER AMBICIOSOS

Muchos de los documentos que revisamos contienen disposiciones de género poco ambiciosas. Por ejemplo, es probable que algunos simples requisitos de cuotas en los documentos de Ghana, incluso si se implementan correctamente, contribuyan poco en la transformación de las relaciones de género en el sector extractivo del país. Estos cupos prevén la representación nominal de mujeres en determinados órganos de gobierno. Sin embargo, las disposiciones no suelen exigir que las mujeres designadas para estos puestos estén calificadas o tengan experiencia comprobada para representar sus intereses. Si bien la rigurosidad de los requisitos para acceder a estos puestos podría justificar la exclusión de las mujeres, al no establecer requisito alguno, también es posible que las mujeres puedan ser elegidas para cubrir estas cuotas justamente porque se ajustan a las culturas dominantes.

La investigación muestra que, para lograr un cambio transformador de género, debe haber una masa crítica de mujeres —más de un tercio— en puestos de liderazgo¹²³. De lo contrario, las mujeres son estereotipadas, objetivizadas y fácilmente eclipsadas o marginadas. Es cuando se alcanza este umbral crítico que las percepciones comienzan a cambiar y se produce un giro fundamental. Los documentos deben utilizar cuotas para asegurar la presencia de mujeres y minorías de género en número significativo, no solo en las juntas directivas, sino en toda la estructura de gobernanza extractiva y la cadena de suministro para que se produzca un cambio transformador en materia de género¹²⁴.

123 The White House Project: Benchmarking Women's Leadership (The White House Project, 2009), 14.

124 Si bien existe abundante literatura sobre las cuotas y el umbral crítico para la participación de las mujeres, no existe literatura comparable que discuta qué cuotas son apropiadas para la inclusión de las minorías de género. Sin embargo, las primeras investigaciones sobre el tema sugieren que tener cuotas de una sola dimensión para la participación de las mujeres sin las cuotas correspondientes para una representación más descriptiva puede tener el resultado no intencionado de suprimir la participación de otros grupos marginados. Hemos evitado hacer una recomendación prescriptiva de cuotas para las minorías de género en este documento, pero alentamos a los países a monitorear las prácticas más avanzadas a medida que surgen y actuar en consecuencia. Maryann Reid, "¿Qué sucede cuando las mujeres blancas se convierten en el rostro de la diversidad?" *Forbes*, 18 de febrero de 2020, www.forbes.com/sites/maryannreid/2020/02/18/what-happens-when-white-women-become-the-face-of-diversity/?sh=7b062c69287d; Varun Karekurve-Ramachandra y Alexander Lee, "¿Las cuotas de género perjudican a los grupos menos privilegiados?" *American Journal of Political Science*, 28 de febrero de 2020, onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12511

Más allá de fijar cuotas de participación de mujeres y minorías de género, los documentos deben ser ambiciosos en cuanto a la creación de un cambio sistémico. Por ejemplo, pueden diseñarse para exigir transparencia en los acuerdos de impacto de beneficios, para promover la recopilación y transparencia de datos sobre compras gubernamentales y empleo local, y para diseñar intervenciones que aborden impactos diferenciados por género en las comunidades afectadas por la extracción.

Si bien deben plantear metas ambiciosas para la participación de las mujeres, los documentos también deben ser audaces en cuanto al tipo de cambio que pretenden generar, desde modificar la cultura en las industrias extractivas hasta cambiar la forma en que se toman las decisiones en las comunidades afectadas por las actividades extractivas y el realineamiento del poder económico. La reforma del sector extractivo puede impactar drásticamente en la vida de las personas de las comunidades y países afectados. Al crear documentos al respecto, los Gobiernos deben considerar cuidadosamente sus impactos deseados y probables, y apuntar a generar un cambio transformador de género.

LOS COMPROMISOS DEBEN EXIGIR Y PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

Para lograr un cambio transformador alrededor del género, los compromisos deben exigir la participación significativa de las mujeres en toda la estructura de gobernanza y la cadena de suministro del sector extractivo. Sin embargo, las desigualdades estructurales históricas y actuales significan que exigir dicha participación no es suficiente para las transformaciones en materia de género. Para rectificar estas desigualdades, los Gobiernos deberán promover cambios globales en la política nacional, la aplicación y la concientización en áreas como las licencias parentales, la protección contra la discriminación y las prohibiciones del acoso sexual, así como políticas sectoriales específicas, como se describe a continuación.

Los compromisos de participación deben generar educación y capacitación laboral específicas

Para permitir que las mujeres logren una participación exitosa en el sector extractivo, los Gobiernos deben establecer compromisos en favor de la educación, la capacitación laboral y el desarrollo de habilidades necesarias para abordar las desigualdades históricas y estructurales. El Plan Canadiense de Minería y Metales requiere la inclusión de más mujeres indígenas en el sector, y sostiene que “esto se puede facilitar con capacitación en los oficios, educación postsecundaria y tutoría empresarial”¹²⁵. Si bien el plan no ofrece detalles ni objetivos para esta formación, educación o tutoría, su inclusión reconoce que abordar las desigualdades estructurales requerirá un enfoque multifacético y sistémico.

125 Canada, Minerals and Metals Plan, 18.

Los compromisos de participación deben crear centros laborales compatibles

Los centros laborales del sector extractivo no pueden conformarse solo con incluir más mujeres o minorías de género, deben convertirse en centros laborales acogedores para las mujeres. Para que los centros de trabajo del sector extractivo realmente generen una transformación de género, deben tomar en cuenta las diferencias de roles de género en la sociedad. El Plan de Acción de Implementación de Políticas con Perspectiva de Género del Sector de Geología, Minería, Petróleo e Industria Pesada de Mongolia (2019-2026) busca este cambio a través de disposiciones que abordan las bases de la discriminación y la accesibilidad en el centro de trabajo. El documento reconoce que, “los procesos de políticas y planificación que detectan y minimizan las diferentes funciones y responsabilidades de los empleados mujeres y hombres en sus familias y hogares podrían impedir el avance profesional de las mujeres o empujarlas hacia trabajos menos seguros y con menores salarios, al tiempo que restringen la contribución y el aporte masculino en los asuntos familiares, aumentando así potencialmente los riesgos relacionados con la salud. Por lo tanto, la planificación adecuada para la vida laboral y personal, y la aplicación de una política de “conciliación entre la vida laboral y personal” es uno de los requisitos fundamentales para promover la igualdad de género”¹²⁶.

La creación de centros laborales compatibles con la atención a las necesidades diferenciadas por género implicará el diálogo con diversas partes involucradas y una reflexión más profunda sobre las necesidades de las comunidades. La Política de Minería Artesanal de Sierra Leona de 2018 expone que la participación de las mujeres en la minería artesanal ha provocado involuntariamente que los niños pierdan oportunidades de educación debido a la ausencia de opciones de servicios de cuidado infantil. En este caso, facilitar decididamente la participación de las mujeres en el sector significará abordar los problemas de cuidado, seguridad y educación de niños y niñas.

Los compromisos de participación deben requerir aportes de las mujeres y las minorías de género.

Varios documentos revisados exigen a las empresas involucrar a las mujeres en las evaluaciones de impacto ambiental o en la elaboración de acuerdos de desarrollo comunitario. Por ejemplo, el Reglamento de la Ley de Consulta Previa de 2012 de Perú establece la obligatoriedad para las empresas de incluir a las mujeres en estos procesos para todos los proyectos que afecten los derechos comunales de los pueblos indígenas. Sin embargo, si bien este documento y otros similares a menudo exigen consultar con las mujeres, rara vez especifican cuestiones como qué debería implicar la consulta, cuántas mujeres deberían ser consultadas o sobre qué temas. Tampoco establecen mecanismos que garanticen que los aportes de las mujeres sean tomados en cuenta en el transcurso de los proyectos o en la gobernanza.

126 Mongolia, Geología, Minería, Petróleo e Industria Pesada Plan de acción de implementación de políticas con perspectiva de género (2019-2026), 8.

Los gobiernos deben procurar que las mujeres realicen aportes a la gobernanza de las industrias extractivas mediante el desarrollo de acciones de orientación con perspectiva de género para las consultas de los interesados y facilitando la participación de las organizaciones nacionales y locales de mujeres, incluso mediante un aumento de su financiación. Para asegurarse de que sus aportes sean sustantivos y tengan impacto, los documentos deben cuantificar el número de mujeres y minorías de género que serán consultadas, los mecanismos y temas para su consulta y las formas en que sus aportes se traducirán en gobernanza. Deben crear mecanismos para proporcionar a las mujeres y las minorías de género información que les ayude a comprender sus derechos y los problemas que enfrentan. También deberían considerar la posibilidad de organizar reuniones de consulta solo para mujeres para garantizar que se escuchen sus voces y proporcionar transporte y cuidado de niños para que las mujeres puedan asistir a las reuniones.

Los Gobiernos deben derogar los compromisos que restringen la participación de las mujeres

Como se detalla en el Recuadro 6, muchos documentos que restringen la participación de las mujeres en el sector extractivo son un legado directo del colonialismo británico. Estas disposiciones han impedido que las mujeres ocupen puestos de trabajo mejor pagados en el sector y, en consecuencia, las han privado de la experiencia necesaria para participar en los niveles superiores de gestión y toma de decisiones. Como respuesta, los Gobiernos deberían eliminar estas disposiciones anticuadas de sus documentos y perseguir enérgicamente la capacitación laboral y la contratación de personal.

LOS COMPROMISOS DEBEN SER VERIFICABLES

El lenguaje altisonante que promete el empoderamiento de las mujeres y el fin de la desigualdad es común en los documentos revisados. Sin embargo, si las disposiciones no son corroborables, es probable que estos objetivos terminen como promesas incumplidas. Para ser corroborable, un compromiso debe incluir metas y objetivos cuantificables, establecer cronogramas para su cumplimiento y establecer un plan para monitorear y evaluar el progreso.

Según lo prescrito por OGP, los compromisos deben comenzar por abordar la situación actual y establecer un objetivo de mejora. Por ejemplo, en el Plan Canadiense de Minerales y Metales se asume el compromiso de aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral minera. Para ello, el Plan establece, en primer lugar, que la participación de las mujeres en este rubro actualmente se encuentra cerca del 14 por ciento, y, a continuación, se compromete a aumentarlo al 30 por ciento para 2030. El compromiso es verificable en el sentido de que establece un objetivo y un plazo para alcanzarlo.

Los compromisos pueden ir un paso más allá estableciendo puntos de referencia intermedios para los objetivos. En el ejemplo canadiense, un objetivo intermedio del 23 por ciento de empleo de mujeres en la fuerza laboral minera para 2025 permitiría al gobierno, las empresas y los actores de supervisión monitorear el progreso hacia el cumplimiento e impulsar la rendición de cuentas si el avance fuera demasiado lento para cumplir con el objetivo al 2030.

Los Gobiernos también deben definir cómo pretenden monitorear y evaluar el progreso hacia sus objetivos. Es posible que deban abordar los mecanismos de financiación para el monitoreo y la evaluación en los documentos de planificación asociados, para crear mandatos claros y líneas de responsabilidad para la aplicación de iniciativas de equidad de género y de transversalización del enfoque de género.

LOS COMPROMISOS DEBEN EXIGIR EL DESGLOSE DE LOS DATOS

Nuestra investigación puso de manifiesto la aguda falta de datos disponibles desglosados por género. Si bien muchos países se están comprometiendo con la igualdad de género, sin estos datos, a menudo sus políticas no toman en cuenta las experiencias y necesidades únicas de hombres, mujeres, niños, niñas y minorías de género. El desglose de datos debe prestar especial atención al género y sus intersecciones con características como la edad, la discapacidad y el origen étnico. Los Gobiernos están trabajando para corregir los prejuicios laborales, crear estrategias de diversificación que incluyan el género, desarrollar prácticas de género inclusivas, crear un mejor monitoreo del entorno y desarrollar una gestión de los ingresos con perspectiva de género. Sin embargo, sin el desglose de los datos, es difícil saber quién participa y promover la rendición de cuentas de los Gobiernos.

A medida que los países trabajan para desarrollar documentos de gobierno que aborden los impactos diferenciados de la extracción sobre personas con diferentes identidades de género o de otro tipo, la recopilación de datos desglosados por género será crucial para evaluar si estos documentos están teniendo el efecto deseado.

Los compromisos deben exigir la recopilación de datos desglosados por género y que estos datos se analicen al crear la política. Por ejemplo, la Política de Derechos Humanos de 2018 del Sector Energía y Minería de Colombia, que fomenta el diseño de políticas sectoriales específicas para promover la participación de las mujeres, requiere que el Ministerio de Minas y Energía utilice datos desagregados por género para evaluar sus políticas internas.

Los gobiernos también deben establecer áreas claras de responsabilidad a través de directrices, herramientas, comunicación, plataformas de datos abiertos e instituciones públicas para el uso de datos. La recopilación y el desglose de datos sobre género deben incluir a las minorías de género y seguir las mejores prácticas internacionales, como las políticas de protección de datos y la capacitación de sensibilización para los recolectores de datos, como se detalla en las páginas 63-64.

LOS COMPROMISOS DEBEN EXIGIR TRANSPARENCIA

Cuando la gobernanza y los procesos del sector extractivo carecen de transparencia, los hombres, que ocupan abrumadoramente posiciones de poder, tienen acceso a la información y, por lo tanto, pueden mantener su poder y controlar el uso de los recursos comunitarios.¹²⁷ Cuando la información es transparente, las mujeres y otros grupos marginados tienen más oportunidades de participar en los procesos de gobierno y de exigir cuentas a sus representantes. Por ejemplo, si los cánones mineros pagados a las comunidades afectadas por la minería y los presupuestos asociados son transparentes, todos los miembros de la comunidad pueden ver cómo se gasta el dinero y abogar por prioridades que satisfagan sus necesidades.

Los países deberían considerar la posibilidad de desarrollar compromisos para transparentar el sector extractivo en consonancia con los marcos existentes, como EITI. Además de implementar las disposiciones generales de transparencia de EITI, los países deben incorporar sus requisitos de género en los documentos de gobernanza del sector extractivo. En particular, los países deben codificar la paridad de género en los grupos de múltiples partes interesadas en EITI, desglosar los datos en los informes de EITI y garantizar la accesibilidad e inclusividad de consultas públicas, diálogos y eventos.

LOS COMPROMISOS DEBEN ENGARZARSE CON LOS ESFUERZOS EN CURSO

Los compromisos sobre género en el sector extractivo deben conectarse con los esfuerzos en curso del propio país y las iniciativas internacionales para promover un cambio transformador de género.

Los Gobiernos deben alinear los compromisos a nivel nacional

Para lograr un impacto transformador en materia de género, las disposiciones que promueven este objetivo deben integrarse en todas las leyes, políticas, regulaciones y directrices que rigen al sector extractivo. Aunque los compromisos generales con la igualdad de género en las constituciones son una poderosa declaración sobre los valores fundacionales de un país, estos compromisos también deben reflejarse en políticas viables y ejecutables que rijan directamente el sector extractivo para crear disposiciones para la igualdad de género. Si un país se compromete con la igualdad de género en su constitución, ese compromiso debe reflejarse, por ejemplo, en las políticas relevantes a su sector extractivo, incluida la forma en que se rigen y desembolsan los pagos de cánones mineros, las normas que regulan la operación de las empresas y su interacción con las poblaciones afectadas por la minería,

127 Marieke van den Brink, Yvonne Benschop y Willy Jansen, "Transparencia en la contratación académica: una herramienta problemática para la igualdad de género", Estudios de organización, Volumen 31, Número 12 (2010): 1-25.

además de directrices que proporcionen más detalles sobre cómo aplicar un cambio transformador de género.

Los documentos deben prepararse teniendo muy en cuenta las disposiciones vigentes, para que no creen requisitos contradictorios. Por ejemplo, las cuotas u otros requisitos establecidos en un documento rector deben ser iguales o compatibles con los de otro. Si bien no están directamente en conflicto entre sí, las cuotas que figuran en los documentos de Ghana para la representación de las mujeres en las juntas directivas de las comisiones parecen arbitrarias y sin relación con el tamaño del consejo. La cantidad de mujeres necesarias para cada comisión suelen ser diferentes. Por ejemplo, algunas requieren una mujer mientras que otras requieren dos. Se debe procurar establecer un porcentaje uniforme de mujeres y minorías de género en puestos de liderazgo, y, siendo el objetivo crear un cambio transformador de género, la cuota debe ser de al menos el 33 por ciento de mujeres ocupando puestos de liderazgo, para lograr masa crítica¹²⁸.

A medida que los Gobiernos trabajan para crear un cambio transformador de género a través de sus documentos, deben fortalecer los mecanismos de coordinación vertical y horizontal para la coherencia de las políticas, incluido el compromiso con los ministerios de la mujer o sus equivalentes. Asimismo, fortalecer las capacidades y los recursos de las instituciones promotoras de igualdad de género, y asegurar la dotación de capacidades y recursos a las instituciones públicas que trabajan para integrar la igualdad de género. Esto puede incluir identificar o crear puntos focales de género dentro de agencias y ministerios, y desarrollar recursos para capacitar y promover enfoques colaborativos y centros de conocimiento. Al integrar el enfoque de género en sus documentos y trabajo, los Gobiernos deben establecer mandatos claros y líneas de responsabilidad para implementar iniciativas de igualdad de género y transversalización del enfoque.

Los Gobiernos deben engarzar compromisos con esfuerzos internacionales

Al desarrollar disposiciones de género en los documentos del sector extractivo, los países no deben proceder como si estuvieran en una burbuja, sino construirlas prestando atención a las experiencias exitosas, los fracasos y aprendizajes de otros países y organizaciones. Organizaciones internacionales como prestamistas multilaterales, la EITI, la ONU y la OGP están sintetizando los aprendizajes para ayudar a los Gobiernos a construir compromisos en torno a las industrias extractivas que tienen el potencial de generar un cambio transformador en el desarrollo de sus países, particularmente para las mujeres y las minorías de género. Por ejemplo, la Política de Derechos Humanos de 2018 para el Sector de Energía y Minería de Colombia menciona específicamente EITI, la OCDE y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU como fuentes de inspiración para su compromiso con la transparencia. La política reconoce la transparencia y el acceso a la información como formas de posibilitar la participación.

128 Véase la nota 124 a pie de página para más detalles.

Conclusión

A medida que los efectos diferenciados por género de la extracción de recursos naturales se vuelven cada vez más claros, los Gobiernos del mundo están trabajando para abordar estos impactos a través de sus documentos rectores. Sin embargo, como se ha revelado en nuestro análisis textual de los documentos de 12 países, muchos de estos documentos tienen fallas importantes que probablemente les impidan crear un cambio transformador de género.

El análisis de este informe identifica varios problemas que pueden contribuir a la eficacia de estos documentos. Sin embargo, gran parte de su potencial para generar un cambio transformador de género radica en su implementación. La siguiente fase de nuestra investigación examinará de cerca la implementación de algunas de estas leyes para comprender mejor los éxitos y desafíos involucrados, y las formas en que estos documentos están teniendo efectos predecibles o imprevistos. A través de dos breves documentales y estudios de casos sobre la brecha de implementación, exploraremos cómo Sierra Leona y Mongolia están intentando abordar los efectos diferenciados por género de la extracción de recursos.



Participación de las mujeres en Mongolia

Foto: Munkhgerel Batardene

Apéndice 1. Documentos directamente relacionados, por país

Argentina	
Ley	Ley N° 11.317, Trabajo de Mujeres y Niños (Ley N° 11.317, Trabajo de las Mujeres y los Niños)
Canadá	
Guía	El Plan Canadiense de Minerales y Metales
Otros	Plan Canadiense de Minerales y Metales: Plan de acción 2020: Presentación de las iniciativas pancanadienses: versión preliminar de marzo de 2020
Colombia	
Política	Política en Derechos Humanos del Sector Minero Energético
Guía	Lineamientos de Género para el Sector Minero Energético
Ghana	
Ley	Ley de la Comisión de Minerales
Ley	Ley de la Comisión de Petróleo
Ley	Ley del Fondo de Desarrollo de Minerales
Kenia	
Política	Documento de sesión sobre políticas de minería y minerales n.o 7 de 2016
Regulación	Reglamento de la Ley de Minería (Acuerdo de Desarrollo Comunitario) (2017)
Regulación	Reglamento de Minería (empleo y formación)
Mongolia	
Política	Política de Estado de Desarrollo del Sector Petrolero (2018-2027)
Política	Plan de acción de implementación de políticas con perspectiva de género para el sector de la geología, minería, petróleo e industria pesada (2019-2026)
Marruecos	
Otros	Decreto N° 2-10-183 de 16 de noviembre de 2010 por el que se fija la lista de trabajos para los que está prohibido emplear a determinadas categorías de personas (Décret n° 2-10-183 del 16 de noviembre de 2010 fixant la liste des travaux auxquels il est interdit d'occuper certaines catégories de personnes)
Ley	Código Laboral
Nigeria	
Ley	Ley Laboral
Otros	Folleto de promoción de inversiones en el sector de minería y metales de Nigeria
Política	Política Nacional de Gas
Perú	
Regulación	Reglamento de la Ley N° 29785, Ley Del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional Del Trabajo)
Guía	Herramientas De Gestión Social Para Certificación Ambiental
Guía	Lineamientos para Promover la Participación de la Mujer en el Proceso de Certificación Ambiental
Regulación	Resolución Ministerial N°091-2019-mem/dm Comité para la Igualdad de Género del Ministerio de Energía y Minas

Sierra Leona	
Política	Política de minería artesanal para Sierra Leona, 2018
Ley	Agencia de Protección Ambiental
Ley	Ley de Minas y Minerales
Ley	La Ley de Petróleo (Exploración y Producción)
Regulación	Normativa ambiental y social para el sector minero
Ley	La Ley de Reglamentación del Petróleo
Ley	Ley de empleadores y empleados (1960)
Túnez	
Ley	Código Laboral

Apéndice 2. Documentos relacionados indirectamente, por país

Argentina	
Ley	Ley de Protección Integral Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen su Relaciones Interpersonales
Canadá	
Ley	Ley de pesca
Ley	Ley de evaluación de impacto
Ley	Ley de comunidades étnicas
Colombia	
Ley	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
Ghana	
Ley	Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación del Territorio
Ley	Comisión de Recursos Hídricos
Ley	Ley de la autoridad fiscal de Ghana
Constitución	Ley de la Constitución de la República de Ghana (enmienda)
Política	Política Nacional de Género
Otros	Agenda compartida de crecimiento y desarrollo de Ghana
Indonesia	
Ley	Gestión de la protección del medio ambiente
Ley	Ley Agraria 5/1960
Otros	Reforma Agraria y Manejo de Recursos Naturales
Kenia	
Ley	Ley de ordenación y gestión ambiental, edición revisada de 2012 (1999)
Ley	La Ley de Tierras Comunitarias
Ley	La Ley de Contratación Pública y Enajenación de Activos
Constitución	Constitución de Kenia
Política	Política Nacional de Género y Desarrollo
Mongolia	
Ley	Ley de Mongolia de Promoción de la Igualdad de Género
Constitución	Constitución de Mongolia
Otros	Análisis de la situación de género en Mongolia: avances, desafíos y lecciones aprendidas desde 2005
Política	Política de desarrollo verde
Política	El Programa Nacional de Igualdad de Género
Nigeria	
Regulación	Ley de seguridad nuclear y protección radiológica
Perú	
Política	Plan de Acción de Género y Cambio Climático del Perú
Sierra Leona	
Ley	Ley de la Agencia Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos
Ley	La Ley de Contratación Pública
Túnez	
Constitución	Constitución de la República de Túnez
Ley	Decreto gubernamental por el que se crea el Consejo de pares para la igualdad e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres
Otros	Orden del ministro de la Mujer, la Familia y la Infancia
Ley	Ley de la Comisión Regional de Promoción de la Mujer Rural

SOBRE LOS AUTORES

Aubrey Menard es consultora asesora de género enmNatural Resource Governance Institute.

Elizabeth Moses, asociada de derechos ambientales y justicia con el Centro de Gobernanza del Instituto de Recursos Mundiales.

AGRADECIMIENTOS

Aubrey Menard, Elizabeth Moses, Anne Chinweze y Lorena de la Puente realizaron la investigación para este informe.

Agradecemos a la Alianza para el Gobierno Abierto y al Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples del Banco Mundial por su financiamiento y compromiso con este trabajo.

Deseamos agradecer a las siguientes personas por proporcionar revisiones cuidadosas y exhaustivas del informe: Priya Bala-Miller, Natalie Elwell, Maria Ezpeleta, Rizky Haryanto, Anamaria Martinez, Uttara Narayan, Celine Salcedo-La Vina, Katrin Anna Schulz, Aichida Ul-Aflaha y Jessica Webb.

También agradecemos a Peter Veit, Zeina Dowidar, Audrey Gaughran, Nadia Ismail, Liz McGrath y Tommy Morrison por su apoyo en este proyecto.

World Resource Institute es una organización de investigación global que convierte las grandes ideas en acciones en el nexo entre el medio ambiente, las oportunidades económicas y el bienestar humano.

Obtenga más información en www.wri.org



**WORLD
RESOURCES
INSTITUTE**

Natural Resource Governance Institute es una organización independiente y sin fines de lucro que apoya la toma de decisiones informada e inclusiva sobre los recursos naturales y la transición energética. Trabajamos en alianza con agentes de cambio en los gobiernos y en la sociedad civil para diseñar e implementar políticas justas basadas en evidencias, así como en las prioridades de la ciudadanía de países en desarrollo ricos en recursos naturales.

Más información en: www.resourcegovernance.org



**Natural
Resource
Governance
Institute**