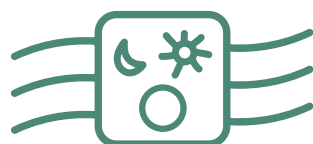


REPORTE NACIONAL

IMPACTOS DE LAS EMPRESAS MINERAS EN LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CORREDOR MINERO DEL SUR ANDINO

COOPERACCIÓN





ÍNDICE

Presentación	5
1. Empresas mineras y derechos humanos: marco de análisis	6
1.1 Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos	7
1.1.1 La responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos y de reparar los daños causados: Pilar II de los Principios Rectores	8
1.1.2 Respetar derechos en la práctica: compromisos políticos, debida diligencia y reparación desde las empresas	11
1.2 Principios Rectores: ¿herramienta efectiva?	12
1.3 Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos en el Perú	14
2. Los derechos humanos exigibles en el corredor minero y su marco de protección	22
2.1. Derechos de pueblos indígenas	23
2.2. Otros derechos exigibles por las poblaciones del área de influencia del corredor minero	24
2.2.1. El derecho al medio ambiente	24
2.2.2. El derecho a la participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales	25
2.2.3. El derecho al agua	26
2.2.4. El derecho a la salud	27
2.2.5. El derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad	28
3. Empresas y derechos humanos en el corredor minero del sur andino	30
3.1. Ámbito de estudio: un corredor minero en el sur andino que ocupa territorios indígenas	31
3.2. Metodología para el análisis de afectación de derechos en el corredor minero del sur andino	33
3.3. Caracterización de los actores presentes en el ámbito del corredor minero del sur andino	34
3.3.1. Caracterización de la población	34
3.3.2. Caracterización del Estado y su institucionalidad	36
3.3.3. Caracterización de las dos empresas objeto de estudio que operan en el corredor minero del sur andino	37
3.4. Conflictos sociales en el corredor minero del sur andino	41
4. Análisis de afectaciones de derechos por empresas mineras en el corredor minero	42
4.1. Glencore: el caso del proyecto minero Tintaya-Ampliación Antapaccay	
-Integración Coroccohuayco	43
4.1.1. Afectación del derecho a la tierra y al territorio	43
4.1.2. Afectación indirecta de la autonomía comunal y de la integridad de valores y prácticas locales	44
4.1.3. Afectación del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado	46
4.1.4. Afectación del derecho al agua y del derecho a un medio ambiente sano	49
4.2. MMG: el caso del proyecto Las Bambas	56
4.2.1. Afectación del derecho a la tierra y al territorio	56
4.2.2. Afectación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado	57
4.2.3. Afectación del derecho a un medio ambiente sano	59
4.2.4. Afectación del derecho a la participación de la población en la gestión ambiental	64
4.3. Afectación de los derechos a la vida, la libertad de expresión, la libertad de tránsito y de protesta social en el ámbito de ejecución del Proyecto Las Bambas y el Proyecto Tintaya-Ampliación Antapaccay-Integración Coroccohuayco	66
Conclusiones	70
Bibliografía	75

Siglas y acrónimos

AISD	Área de Influencia Social Directa
ANA	Autoridad Nacional del Agua
CENSOPAS	Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
EDA	Evaluación de Desempeño Ambiental
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
ICMM	International Council on Mining and Metals
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
IPEN	Instituto Peruano de Energía Nuclear
ITS	Informes Técnicos Sustentatorios
LGA	Ley General del Ambiente
LMP	Límites Máximos Permisibles
MEIA	Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental
MINCU	Ministerio de Cultura
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINJUS	Ministerio de Justicia
MMG	Minerals and Metals Group
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNA	Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos
PNC	Puntos Nacionales de Contacto
PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos
PNP	Policía Nacional del Perú
PR	Principios Rectores para empresas y derechos humanos de Naciones Unidas
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental

Presentación

Durante los últimos años, comunidades de Cusco y Apurímac vienen denunciando la afectación de sus derechos por los impactos de las operaciones de empresas mineras sobre sus territorios. El crecimiento exponencial de la explotación de cobre a gran escala en esta parte del país está provocando consecuencias perjudiciales sobre las fuentes de agua, la tierra y los medios y modos de vida de las poblaciones locales, y ni el Estado ni las empresas mineras han tenido la capacidad y la voluntad de adoptar medidas que permitan reducir el nivel de estos impactos.

Este informe analiza la situación de los derechos humanos y la forma cómo vienen siendo respetados por las principales empresas mineras que realizan operaciones en el corredor minero del sur andino del Perú durante el período 2017-2019. El trabajo se centra en las afectaciones de los derechos más graves identificados por la población de las zonas de influencia de este corredor minero: el derecho al agua, al medio ambiente, a la consulta previa, al territorio indígena, a la libertad, a la salud y a la vida.

La información recogida es resultado de un proceso de investigación-acción en el que participaron representantes, líderes y lideresas de comunidades y organizaciones del corredor minero en Apurímac (provincia de Cotabambas) y Cusco (provincias de Chumbivilcas y Espinar). Asimismo, se recurrió a fuentes de entidades públicas y a información oficial corporativa.

Para el análisis se ha tomado como referencia el marco de los Principios Rectores (PR) de Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas, específicamente su Pilar II, referido a la responsabilidad de las empresas de respetar tales derechos. El informe tiene como objetivo visibilizar el comportamiento empresarial y sus efectos directos en el ejercicio de derechos de la población de las áreas de influencia del corredor

minero del sur andino. Se busca poner al alcance de los interesados una herramienta que les sirva para evaluar y exigir el respeto de los derechos humanos, responsabilidad que recae no solo en el Estado sino también –y sobre todo– en las propias empresas mineras, dada su posición de poder en los territorios que ocupan.

El informe está dividido en tres partes. En la primera se abordan los PR como marco de análisis; se examinan sus orígenes, sus contenidos y su eficacia a nivel global y en el Perú. En la segunda parte se analiza el comportamiento de las principales empresas que vienen operando en el corredor minero del sur andino, a partir de los impactos que produce su actividad y sus efectos en la vigencia y el ejercicio de los derechos humanos de la población de sus áreas de influencia. Los compromisos empresariales, la debida diligencia en derechos humanos y la reparación de los daños orientan el análisis. Finalmente, en la última parte se presentan las conclusiones y recomendaciones al Estado peruano y a las empresas.

Como se podrá verificar en el informe, las evidencias recogidas en las zonas de extracción minera, tal como ella se está ejecutando, apuntan a que los beneficios económicos que esta actividad produce no logran compensar el alto costo de su realización para la población de sus zonas de influencia, sobre todo si esta es indígena.

En vista de que se viene intensificando la explotación de cobre en el corredor minero, desde CooperAcción consideramos que es el momento de trabajar para transformar y construir nuevas condiciones y reglas de juego para la relación entre los tres actores – empresa-comunidad-Estado –, así como pilares para la gobernanza minera en el país, de modo que se priorice el respeto de los derechos de los hombres y mujeres del sur andino.



Empresas mineras y derechos humanos: marco de análisis

1

1.1 PRINCIPIOS RECTORES SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

Durante las dos últimas décadas, los organismos internacionales, la academia, la sociedad civil y, sobre todo, las poblaciones de los territorios afectados, han participado de un intenso debate sobre las empresas y su papel en el respeto de los derechos humanos. En este proceso, a las acciones locales para frenar las afectaciones de derechos se han sumado diferentes intentos para la creación de marcos regulatorios globales que aborden la grave situación generada por las actividades realizadas por las empresas transnacionales y su impacto sobre los derechos humanos en el mundo.

Es en este contexto que surgen los Principios Rectores (en adelante, PR). La historia de este marco de referencia empieza en el año 2005, cuando el secretario general de las Naciones Unidas nombró a John G. Ruggie como representante especial del secretario general para la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras Empresas, y le encargó identificar y aclarar los estándares de responsabilidad empresarial con respecto a los derechos humanos. En el año 2008, Ruggie publicó el «Marco sobre empresas y derechos humanos», que articuló, a modo de tres pilares, los siguientes principios: el deber del Estado de *proteger* a la población frente a los abusos de derechos humanos; la responsabilidad de las empresas de *respetar* derechos; y la necesidad de *reparar* a las víctimas por los daños ocasionados por las empresas.

Después, el mandato de Ruggie fue ampliado para dar mayor desarrollo a su propuesta. Así, finalmente se publicaron los «Principios Rectores para empresas y derechos humanos de Naciones Unidas» como un intento de proveer recomendaciones y directrices concretas y prácticas sobre cómo implementar todas las disposiciones incluidas en los tres pilares de los PR: Proteger, Respetar y Remediar. Estos PR fueron adoptados oficialmente por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2011.

Con su adopción en Naciones Unidas, los PR empezaron a transformar el lenguaje oficial sobre

empresas y derechos humanos a nivel global. Hasta entonces, el discurso que por años venía siendo reivindicado por los afectados y la sociedad civil, y que sindicaba a las empresas extractivas como sujetos activos con responsabilidades directas por afectar derechos humanos, había sido sistemáticamente ignorado, desestimado y deslegitimado por los gobiernos nacionales, las propias empresas y los organismos internacionales (Deva, 2018: 99). Así, con los PR se logra establecer, a un nivel declarativo (frente a Estados, corporaciones y organismos internacionales en el mundo), que la actividad empresarial sí tiene efecto en los derechos humanos, que las empresas sí pueden violar y afectar derechos y que deben hacerse responsables de ello.

1.1.1 La responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos y de reparar los daños causados: Pilar II de los Principios Rectores

Como se describe líneas arriba, el segundo pilar de los PR agrupa aquellas directrices que se refieren directamente a la responsabilidad que tienen las empresas de respetar los derechos humanos. Esto significa que deben llevar a cabo sus actividades de manera que no interfieran ni tengan consecuencias negativas para los derechos humanos de las personas, sean estas sus trabajadores o empleados, miembros de comunidades o localidades aledañas a sus zonas de operaciones, consumidores u otros; además, deben hacer frente a las consecuencias negativas que tengan sus actividades sobre los derechos humanos.

Según los PR, la responsabilidad de respetar los derechos humanos requiere que las empresas implementen políticas y procesos internos para prevenir y mitigar cualquier situación de riesgo que pueda provocar consecuencias negativas para los derechos humanos. Si, pese a ello, las empresas determinan que han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas, deben repararlas o colaborar con su reparación. Asimismo, deben procurar prevenir o mitigar toda consecuencia negativa directamente relacionada con sus operaciones, productos o servicios a través de sus relaciones comerciales.



Los Principios Rectores de empresas y derechos humanos de Naciones Unidas

Los PR consisten en 31 directrices que buscan orientar la puesta en práctica del marco de «proteger, respetar y remediar» para empresas y derechos humanos. Estos principios se estructuran con base en tres pilares:

Pilar 1: Deber del Estado de proteger

Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas.

Pilar 2: Responsabilidad de las empresas de respetar

Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación.

Pilar 3: Remediar

Como parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces.

Según los Principios Rectores, el respeto de los derechos humanos es la norma de conducta esperada a nivel mundial por parte de las empresas, independientemente de la capacidad y/o la voluntad de los Estados de cumplir sus obligaciones en la materia, y ello no disminuye estas obligaciones.

Así, el hecho de que un Estado no aplique su legislación nacional o no respete sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, o que las infrinja, no afecta la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Además, en países donde las leyes y regulaciones nacionales son contrarias a los derechos humanos reconocidos internacionalmente, las empresas deben buscar los medios para respetarlos en la mayor medida de lo posible.

PILAR II: LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS DE RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS

El Pilar II agrupa catorce Principios Rectores que abordan la responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos y de reparar las afectaciones que hubieran causado o contribuido a causar con sus acciones. Cinco de estos Principios son de carácter fundacional (abordan los contenidos de la directriz o Principio), mientras que los otros nueve son de carácter operativo (indican cómo hacer realidad, en la práctica, sus contenidos).

Principios fundacionales

11. Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación.
12. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se refiere a los derechos humanos internacionalmente reconocidos –que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
13. La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas: a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.
14. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura. Sin embargo, la magnitud y la complejidad de los medios dispuestos por las empresas para asumir esa responsabilidad puede variar en función de esos factores y de la gravedad de las consecuencias negativas de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos.
15. Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias, a saber: a) Un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos; b) Un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos; c) Unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.

Principios operativos

16. Para asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben expresar su compromiso con esta responsabilidad mediante una declaración política que: a) Sea aprobada al más alto nivel directivo de la empresa; b) Se base en un asesoramiento especializado interno y/o externo; c) Establezca lo que la empresa espera, en relación con los derechos humanos, de su personal, sus socios y otras partes directamente vinculadas con sus operaciones, productos o servicios; d) Se haga pública y se difunda interna y externamente a todo el personal, los socios y otras partes interesadas; e) Quede reflejada en las políticas y los procedimientos operacionales necesarios para inculcar el compromiso asumido a nivel de toda la empresa.

17. Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. La debida diligencia en materia de derechos humanos: a) Debe abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales; b) Variará de complejidad en función del tamaño de la empresa, el riesgo de graves consecuencias negativas sobre los derechos humanos y la naturaleza y el contexto de sus operaciones; c) Debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional de las empresas.

18. A fin de calibrar los riesgos en materia de derechos humanos, las empresas deben identificar y evaluar las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos en las que puedan verse implicadas ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales.

19. Para prevenir y mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, las empresas deben integrar las conclusiones de sus evaluaciones de impacto en el marco de las funciones y procesos internos pertinentes y tomar las medidas oportunas [...].

20. A fin de verificar si se están tomando medidas para prevenir las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, las empresas deben hacer un seguimiento de la eficacia de su respuesta [...].

21. Para explicar las medidas que toman para hacer frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben estar preparadas para comunicarlas exteriormente, sobre todo cuando los afectados o sus representantes planteen sus inquietudes. Las empresas cuyas operaciones o contextos operacionales implican graves riesgos de impacto sobre los derechos humanos deberían informar oficialmente de las medidas que toman al respecto.

El Pilar II también incluye algunos principios que orientan la responsabilidad de las empresas de reparar las afectaciones y consecuencias negativas de sus acciones.

22. Si las empresas determinan que han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas, deben repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos.

23. En cualquier contexto, las empresas deben: a) Cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, donde quiera que operen; b) Buscar fórmulas que les permitan respetar los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos cuando deban hacer frente a exigencias contrapuestas; c) Considerar el riesgo de provocar o contribuir a provocar violaciones graves de los derechos humanos como una cuestión de cumplimiento de la ley dondequiera que operen.

24. Cuando sea necesario dar prioridad a las medidas para hacer frente a las consecuencias negativas, reales y potenciales, sobre los derechos humanos, las empresas deben ante todo tratar de prevenir y atenuar las consecuencias que sean más graves o que puedan resultar irreversibles si no reciben una respuesta inmediata.



Pero ¿cuáles son los derechos que las empresas deben respetar? Según los PR, la responsabilidad de respetar se aplica, como mínimo, a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos que se consagran en la Carta Internacional de Derechos Humanos y en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo; sin embargo, es posible que las empresas deban tener en consideración otras normas internacionales de derechos humanos, según el contexto. Por ejemplo, otra norma internacional que se ha de tomar en cuenta es el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, que constituye el tratado vinculante a los derechos de pueblos indígenas más importante en la actualidad.

La responsabilidad de las empresas, de acuerdo con lo estipulado por los PR, ha sido refrendada por el Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. También ha sido reconocida por entidades y organismos internacionales como la OIT, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Además, las empresas incluyen los PR en sus declaraciones e instrumentos de gobierno corporativo.

1.1.2 Respetar derechos en la práctica: compromisos políticos, debida diligencia y reparación desde las empresas

Según el Pilar II de los PR, para cumplir con su responsabilidad de respetar derechos humanos, las empresas deben saber y hacer saber que respetan derechos. Para ello han de contar con determinadas políticas y procesos. En primer lugar, tienen que asumir un compromiso político por el que se obligan a actuar conforme a su responsabilidad de respetar los derechos humanos. En segundo lugar, deben realizar una constante labor de diligencia debida en materia de derechos humanos, que les permita detectar, prevenir y mitigar las consecuencias que sus acciones puedan provocar sobre los derechos humanos, y rendir cuentas por ellas. Por último, deben contar con procesos que les permitan reparar toda consecuencia negativa para los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar. Estas son las tres principales vías de acción que deben emprender las empresas para cumplir con su responsabilidad de respetar derechos:

- i) Declaración política sobre los derechos humanos:** las empresas deben manifestar su compromiso en una «declaración política» que sea pública y de acceso para todos, especialmente de los

afectados. Esta «declaración» debe ser aprobada al más alto nivel jerárquico de la empresa, quedar asimilada a todos sus niveles y reflejarse en las políticas y procesos operacionales. Por ahora, varias empresas vienen insertando referencias a su responsabilidad de respetar derechos (desde los PR) en sus declaraciones políticas como códigos de conducta, reportes de sostenibilidad, entre otros instrumentos corporativos.

ii) Diligencia debida en materia de derechos humanos: el término «debida diligencia» (o *due diligence*) ha sido importado del derecho corporativo. Según los PR, por «diligencia debida en materia de derechos humanos» se entiende el proceso permanente mediante el cual una empresa detecta y resuelve las consecuencias que sus acciones puedan tener sobre el ejercicio y vigencia de los derechos humanos, sea en el contexto de todas sus operaciones o en el marco de toda su red de proveedores y socios comerciales. Parte de esta labor de diligencia debida tiene que ser la evaluación de los procedimientos y sistemas internos, así como, desde el punto de vista externo, el mantenimiento de contactos con los grupos que podrían resultar afectados por las actividades de la empresa. Los PR establecen que las empresas deben integrar las directivas de estos procesos de diligencia debida en políticas y procedimientos de niveles adecuados (los niveles más altos en las estructuras de las empresas), a los que habrán de asignar los recursos y la capacidad decisoria que corresponda para que sean eficaces.

iii) Reparación: como vimos, la necesidad de reparar las afectaciones y los daños causados por las empresas es abordada directamente por los PR del Pilar II. Estos señalan específicamente que, si una empresa determina que ha provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas, debe repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos. Para los afectados, el acceso a mecanismos de reparación es una parte esencial de la relación entre empresas y derechos humanos.

1.2 Principios Rectores: ¿herramienta efectiva?

Con los PR, los Estados miembros de las Naciones Unidas han afirmado que las empresas tienen una *responsabilidad independiente de*

respetar los derechos humanos (Naciones Unidas, 2011: 15). A más de ocho años de su adopción, los efectos de esta «responsabilidad» todavía no se perciben en la práctica, por lo que los PR no han servido para frenar las afectaciones de derechos por la actividad empresarial, o para presionar y modificar la conducta estatal o empresarial. ¿Por qué los PR no han sido útiles para detener la afectación de derechos por las empresas mineras? ¿Por qué no forman parte de las estrategias locales de defensa de derechos? Como se verá a continuación, las razones se encuentran tanto en el propio contenido de los PR como en su proceso actual de implementación.

Una de las principales críticas a los PR se refiere a su carácter no vinculante. Este instrumento, quizá el más importante hasta la actualidad que intenta regular y establecer límites a la relación entre el accionar de las empresas y los derechos humanos a nivel global, no tiene la fuerza de una ley o de un tratado de derecho internacional. Los PR constituyen más bien parte de lo que los abogados denominan «derecho blando» (o *soft law*). En su redacción, los propios PR reconocen expresamente su naturaleza y señalan que estos constituyen únicamente un marco global de *directrices* que buscan guiar la acción de los Estados y de las empresas, y convertirse en un *parámetro de conducta*. Sin un carácter vinculante, en el caso de las empresas su adopción quedaría librada más a la buena voluntad corporativa que a obligaciones específicas.

El carácter no vinculante de los PR genera serias dudas acerca de su implementación real: ¿debemos esperar a que las empresas y los Estados tengan la voluntad para implementarlos?, ¿cómo se concreta esa «responsabilidad de respetar» de las empresas, y cuáles son sus consecuencias? Dada la ausencia de herramientas con mayor capacidad para lograr que las empresas respeten los derechos humanos, desde 2014 un sector importante de la sociedad civil global y organizaciones de derechos humanos impulsan un movimiento que busca lograr un tratado internacional vinculante sobre empresas y derechos humanos.

Otro de los cuestionamientos al contenido de los PR está dirigido a su debilidad al momento de regular el acceso a mecanismos que hagan posible que las



empresas y el Estado remedien el daño provocado a las víctimas. La sociedad civil denuncia un desinterés intencional para tratar concretamente el tema de las reparaciones de las afectaciones causadas por las empresas, lo que se hace evidente desde los foros internacionales (por ejemplo, en el grupo de trabajo creado para esta materia en Naciones Unidas) y nacionales, que siguen el desarrollo e implementación de los PR. Otros mecanismos de los PR, en cambio, son menos polémicos y han recibido todo el apoyo y atención (por ejemplo, los planes de acción nacionales). Se denuncia, además, una marcada preferencia por las medidas de reparación no judiciales (de naturaleza aún incierta y de carácter voluntario) antes que por la determinación firme de crear y fortalecer los mecanismos judiciales de reparación (Mera, 2018: 206). Se critica, asimismo, el uso de un lenguaje menos vinculante –tibio, temeroso– para referirse a las obligaciones estatales que regulan a las empresas (Vargas, 2018: 170). Esto produce graves preocupaciones, en tanto las reparaciones son una de las reivindicaciones esenciales de los grupos de afectados en las zonas donde la actividad empresarial ha generado impactos significativos sobre la salud y el ambiente. Además, sectores de la sociedad civil han rechazado una marcada preferencia, en la propia formulación de los PR, hacia el lenguaje empleado por las empresas

y su gran preocupación por incluir las *lógicas empresariales* (incluyendo conceptos como «debida diligencia», por ejemplo) comprado con un mínimo interés por acercarse a la voz de los afectados y víctimas (Melish, 2018: 120).

En ese sentido, otra de las importantes limitaciones identificadas en la formulación de los PR se encuentra en la marcada ausencia de participación de las víctimas y afectados en el propio proceso de formulación y en los espacios para su implementación. Los PR han seguido una lógica de diseño internacional, liderada por las élites tradicionales de poder (organismos internacionales, nacionales y empresariales) y alejada de los afectados. De este modo, su contenido y sus mecanismos de implementación posteriores (planes de acción nacionales, políticas corporativas, medidas de reparación, debida diligencia, entre otros) reflejan a los afectados únicamente como sujetos pasivos de violaciones, y no como personas empoderadas capaces de participar en el diseño de las regulaciones y las medidas para ellas.

Como se podrá verificar a partir de este Informe, la realidad muestra que los PR no se han traducido en respuestas efectivas para frenar la afectación de derechos de las comunidades y poblaciones

por causa de la actividad minera empresarial. Al contrario: han sido rápidamente utilizados por las principales empresas transnacionales mineras en el país para incluirlos en sus códigos de política corporativa y sus acciones de marketing empresarial. Esto se hace excluyendo a los afectados y sin lograr resultados o cambios visibles en el campo, donde las afectaciones a derechos continúan impunes. En el caso peruano, como se verá más adelante, los PR han sido ampliamente ignorados.

¿Por qué o para qué, entonces, trabajar con los Principios Rectores? A partir de la experiencia de CooperAcción en trabajo conjunto con los afectados en la defensa de derechos, estamos convencidos de que, con sus limitaciones, los PR sí pueden transformarse en una herramienta útil para detener las afectaciones, repararlas y hacer frente a las conductas, el poder y los impactos ocasionados por las actividades de las empresas transnacionales. Consideramos que el cambio del discurso oficial hacia un enfoque que visibiliza los compromisos de las empresas como responsables de respetar derechos es un primer paso esencial logrado con los PR. Que los Estados, corporaciones y organismos internacionales del más alto nivel reconozcan oficialmente que la actividad empresarial sí tiene efecto en los derechos humanos; que las empresas sí pueden violar y afectar derechos y que deben hacerse responsables de ello, es un primer paso en el camino para emprender otras acciones de defensa de derechos frente a las actividades empresariales, tanto a nivel nacional como internacional. A partir de estos avances, creemos que la implementación real de este marco, la transformación de sus contenidos y su desarrollo como un tratado vinculante, no serán posibles sin tener como protagonistas a los propios afectados y la sociedad civil movilizadas. Todo ello en un proceso que, contrariamente al seguido en la formulación de los PR, tiene que ir de abajo hacia arriba.

De lo hasta aquí expuesto se colige que en este Informe se utiliza el marco de los PR como una herramienta más, entre varias otras, que son útiles para exigir derechos. Así, el Informe permitirá,

además de analizar la conducta empresarial de la gran minería en el Perú en materia de respeto de derechos humanos, evaluar cómo se han implementado los PR en el país y cuáles son los límites para su aplicación. Desde una posición crítica de su contenido y su ejecución actual, se considera que todas las herramientas son necesarias en un escenario adverso en el cual se incrementan cada vez más las vulneraciones causadas por un poder empresarial que crece sin mayor control en el mundo.

1.3 Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos en el Perú

En el Perú, como en la mayoría de países del mundo, la relación entre empresas y derechos humanos no ha sido abordada por el marco legal e institucional vigente¹. A pesar de la adopción de los PR en el año 2011 y de la incorporación de estos a los estándares de la OCDE², a mediados de 2018 no existía ninguna política, norma o reglamentación nacional que abordase directamente el tema. Esta situación ha empezado lentamente a cambiar luego de la visita al Perú del Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos en 2017, y a partir del compromiso del país de contar con un Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos (PNA).

A continuación, se analizan los principales documentos de política nacionales vigentes en el Perú y la manera en la que se refieren a la protección de derechos humanos. Como se verá, el lenguaje empleado en ellos revela un claro rechazo a establecer conexiones entre las empresas y los derechos humanos (con excepción de los derechos laborales). En una dirección opuesta al debate iniciado por los PR y otros instrumentos internacionales, las políticas nacionales vigentes mantienen una postura anacrónica, que asocia a las empresas únicamente con su aporte al bienestar y el crecimiento económico y con su importante papel como motor del desarrollo nacional.

¹ Cristina Blanco, investigadora principal del Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP), señala que estamos en un momento de «no implementación de los Principios Rectores, pues no hay normas que respondan a ello» (entrevista personal, diciembre de 2018).

² En el año 2000, la OCDE adoptó referencias explícitas a los derechos humanos en sus «Directrices para empresas multinacionales». Luego, en 2011 se revisó este documento para incluir un capítulo sobre derechos humanos que, tomando como punto de referencia los Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, establecía la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y de adoptar procedimientos para asegurar y demostrar su puesta en práctica (Cantú Rivera, 2015).

Empresas y derechos humanos en las principales políticas nacionales (2018)

Instrumento	Año	Análisis
Acuerdo Nacional. 35 Políticas de Estado	2002	El Acuerdo Nacional se define como un foro que elabora y aprueba lineamientos de políticas de Estado con base en el diálogo y la concertación entre los tres niveles de gobierno y las instituciones políticas y sociales del Perú. El Acuerdo consiste en 35 Políticas de Estado que han sido agrupadas en cuatro ejes temáticos: (i) Democracia y Estado de derecho; (ii) Equidad y justicia social; (iii) Competitividad del país; y, (iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado. El Acuerdo no hace ninguna referencia a la relación entre los derechos humanos y las empresas (más allá de los derechos laborales). Tampoco alude a la situación de conflicto socioambiental en el país.
Programa País OCDE	2014	El Perú decidió iniciar su proceso de incorporación a la OCDE. En este camino, dos instrumentos de política nacional llaman la atención por su relación con el tema de empresas y derechos humanos: los Puntos Nacionales de Contacto (PNC) y la Evaluación de Desempeño Ambiental, que se tratarán a continuación: • Los PNC son instancias de gobierno que deben implementar los Estados miembros de la OCDE, y aquellos adherentes a sus Líneas Directrices para Empresas Multinacionales, como una forma de promover el respeto de los derechos humanos por la actividad empresarial. La OCDE actualizó en 2011 sus Líneas Directrices, alineándose con los PR. Para hacer más eficientes sus mecanismos de implementación, creó los PNC con dos funciones principales: promover los estándares sobre derechos humanos previstos por las directrices entre las empresas y otros <i>stakeholders</i>, e implementar un mecanismo de queja a nivel nacional contra las empresas nacionales y transnacionales que hayan fallado en cumplir con dichos estándares. En 2008 el Perú suscribió la Declaración de la OCDE sobre la Inversión Internacional y Empresas Multinacionales. Con ello, estableció un PNC ubicado en la Agencia de Promoción a la Inversión Privada (ProInversión). Desde entonces, ProInversión tiene la función de promover y difundir las Directrices de la OCDE en el país, que desde 2011 incluyen un capítulo sobre derechos humanos que comprende como punto de referencia los PR. Durante el año 2017 el PNC reportó solo un caso sobre empresas y derechos humanos en análisis (Telefónica del Perú). No obstante, a la fecha no cuenta con presupuesto para investigación sobre hechos o mediación en casos reportados (según el Informe Oficial del PNC). El PNC no tiene relación con la sociedad civil, aunque plantea promover las directrices OCDE en el futuro. Con ello, las directrices de la OCDE no se han incorporado a planes, políticas y/o acciones específicas sobre empresas y derechos humanos en el país. • En 2014, el Perú firmó el Acuerdo y Memorándum de Entendimiento relativo al Programa País. Este instrumento otorga al Perú una mayor participación en espacios de la OCDE y en un conjunto de estudios de políticas públicas, con análisis y recomendaciones que el país evaluado se compromete a cumplir si desea ingresar en este organismo. Como parte del Programa País, se realizó en el Perú la Evaluación de Desempeño Ambiental – EDA (2016). Este documento brinda recomendaciones sobre las políticas ambientales, que tratan –entre otros temas– la relación con las empresas extractivas. Entre estas, la OCDE recomienda al Perú «Promover el cumplimiento de las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales y de las directrices de la OCDE sobre la diligencia debida para la gestión responsable de la cadena de suministro de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos y zonas de alto riesgo». Después de la EDA, el gobierno peruano publicó un plan de implementación, con metas y plazos para cumplir las recomendaciones. No obstante, en un contexto de conflictos socioambientales mineros, sorprende la ausencia de la gestión y prevención de conflictos sociales como una línea fuerte dentro de las acciones de implementación (Lanegra, 2018). Existen además serios problemas para la implementación de las recomendaciones, por la falta de liderazgo y rectoría del sector competente (Ministerio del Ambiente-MINAM), y por la falta de coordinación entre las entidades responsables.
Plan Bicentenario	2011 DS 054- 2011-PCM	El Plan Bicentenario es un plan a largo plazo, al más alto nivel, que contiene las políticas nacionales que deberá seguir el país en 10 años. Cuenta con un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación a cargo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Define seis ejes estratégicos: (i) Derechos fundamentales y dignidad de las personas; (ii) Oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) Economía, competitividad y empleo; (v) Desarrollo regional e infraestructura; y, (vi) Recursos naturales y ambiente. Las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional constituyen el marco orientador para la definición de los objetivos nacionales, las políticas, y las metas y acciones incluidas en el Plan Bicentenario «El Perú hacia el 2021». Según señala dicho documento, «el primer objetivo nacional del Plan Bicentenario, que determina y orienta la propuesta de este plan de largo plazo, es lograr la vigencia plena de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas».

Instrumento	Año	Análisis						
Plan Bicentenario	2011 DS 054- 2011-PCM	Sobre la relación entre empresas y derechos humanos, el Plan señala: • Sobre la globalización, que «los procesos de producción y los movimientos de capital se configuran a escala planetaria, <i>las empresas transnacionales adquieren mayor poder que los Estados</i> y los gobiernos van perdiendo autonomía para decidir sus políticas nacionales» (cursivas añadidas); y que los criterios empleados en el Plan Bicentenario se sustentan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. • «El Perú cuenta con fuentes de energía y recursos naturales que deben ser orientados [...]. <i>En lugar de generar antagonismos estériles, debemos aprovechar la riqueza de nuestros recursos naturales</i> y organizar complejos productivos en torno a ellos» (cursivas añadidas). Dice además: «En el Perú, <i>el terrorismo subsiste y trata de exacerbar los conflictos sociales</i> mientras se alía con el narcotráfico, cuyas redes cruzan el continente y los océanos» (cursivas añadidas). • Se ha observado el surgimiento de agudos conflictos entre las comunidades locales y las empresas mineras, donde parte de las demandas de la población se vinculan a los riesgos de la contaminación y la competencia por el agua entre los usos agrícola y minero. • Es necesario: i) promover la responsabilidad ambiental empresarial en las actividades productivas a través de la prevención, la internalización de costos y la compensación justa de los impactos ambientales y sociales de los megaproyectos; y, ii) difundir información al público sobre el desempeño ambiental de las entidades públicas y las empresas y el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental. Sobre los conflictos sociales mineros, el Plan específicamente señala: La actividad minera no obstante ha enfrentado agudos conflictos en el interior del país como resultado de la preocupación de las comunidades locales por los impactos ambientales de los proyectos mineros, situación que ha puesto en riesgo el desarrollo de estas actividades en beneficio de la economía nacional. <i>Ello ocurre a pesar de que durante la última década la minería formal ha mejorado significativamente su desempeño ambiental.</i> Cabe mencionar que la principal contaminadora es la minería informal, la que resulta muy difícil de controlar y sancionar. (Cursivas añadidas) Asimismo, en su diagnóstico, este Plan asocia de manera inoportuna, dentro de la misma categoría, los conflictos socioambientales con el terrorismo: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Factor de incertidumbre</th><th>Consecuencias</th><th>Medidas a adoptar</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Conflictos sociales y gobernabilidad</td><td> • Terrorismo fortalecido. • Crisis de gobernabilidad. • Paralización de proyectos. • Disminución de la inversión privada. • Caída de las exportaciones. • Restricción de los ingresos fiscales. • Disminución del PBI. • Menos empleo. </td><td> • Fortalecimiento de mecanismos de diálogo, concertación y negociación. • Mejor focalización y eficacia de las políticas de compensación social. • Fortalecimiento de la capacidad del Estado para prevenir y manejar conflictos y mantener el orden público. </td></tr> </tbody> </table> Este Plan ha abordado de manera indirecta, y solo declarativamente, el tema de la relación entre empresas y derechos humanos, sin referirse a acciones concretas destinadas a regular los impactos y consecuencias negativas de la actividad empresarial en los derechos humanos. Al contrario, el Plan aborda el asunto desde una mirada centrada en la minería como eje del desarrollo económico nacional y recoge un peligroso análisis de los conflictos socioambientales asociándolos al terrorismo. Ello constituye una clara evidencia del estigma con que el Estado ha gestionado la situación de los afectados y los defensores y defensoras de los derechos humanos durante los últimos años.	Factor de incertidumbre	Consecuencias	Medidas a adoptar	Conflictos sociales y gobernabilidad	• Terrorismo fortalecido. • Crisis de gobernabilidad. • Paralización de proyectos. • Disminución de la inversión privada. • Caída de las exportaciones. • Restricción de los ingresos fiscales. • Disminución del PBI. • Menos empleo.	• Fortalecimiento de mecanismos de diálogo, concertación y negociación. • Mejor focalización y eficacia de las políticas de compensación social. • Fortalecimiento de la capacidad del Estado para prevenir y manejar conflictos y mantener el orden público.
Factor de incertidumbre	Consecuencias	Medidas a adoptar						
Conflictos sociales y gobernabilidad	• Terrorismo fortalecido. • Crisis de gobernabilidad. • Paralización de proyectos. • Disminución de la inversión privada. • Caída de las exportaciones. • Restricción de los ingresos fiscales. • Disminución del PBI. • Menos empleo.	• Fortalecimiento de mecanismos de diálogo, concertación y negociación. • Mejor focalización y eficacia de las políticas de compensación social. • Fortalecimiento de la capacidad del Estado para prevenir y manejar conflictos y mantener el orden público.						

Instrumento	Año	Análisis
Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	2017	El Perú ha presentado sus avances iniciales para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esto implicó la actualización de políticas y planes a todo nivel, en el marco de un nuevo ciclo de planeamiento estratégico, con énfasis en mejorar la gestión del riesgo de desastre frente a la vulnerabilidad del país ante el cambio climático. Al respecto, considerando que el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN-Plan Bicentenario) tiene una vigencia hasta el 2021, se ha decidido incorporar la Agenda 2030 en la actualización del PEDN, con un horizonte temporal hasta el 2030 y en los procesos de planeamiento estratégico nacional, en los tres niveles de gobierno (nacional, regional-departamental y provincial-distrital). Se cuenta con dos mecanismos principales para la implementación: (i) la construcción de la visión concertada de futuro del país al 2030, y (ii) la actualización de políticas y planes considerando un ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua. El documento que ahora se analiza es el primer informe de avance en la implementación de la Agenda 2030, en el contexto del proceso de actualización del PEDN en curso. Para ello se ha desarrollado un Sistema de Monitoreo y Seguimiento a los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sobre la base del marco global de indicadores. En este informe de avance no se menciona expresamente la relación entre empresas y derechos humanos. De manera indirecta, los indicadores señalan: • Lineamiento 12. Producción y consumo responsable: Indicador 12.6.1. Número de empresas que publican informes sobre sostenibilidad. Situación: Perú no reporta sobre este indicador. • Lineamiento 16. Paz, justicia e instituciones sólidas: Indicador 16.10.1. Número de casos verificados de homicidio, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los 12 meses anteriores. Situación: Perú no reporta hasta 2016.
Plan Nacional de Derechos Humanos	2018	El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 contempla políticas públicas para la protección de los derechos humanos. Desarrolla cinco lineamientos estratégicos vinculados con los ODS de la Agenda 2030 de la ONU y las directrices de la OCDE. El Lineamiento 5 del Plan contempla la «implementación progresiva de estándares internacionales de respeto a los derechos humanos por parte de las empresas públicas y privadas». Mediante este lineamiento, el Perú, como otros países, ha asumido el compromiso de elaborar un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. Ese compromiso ya había sido expresado en julio de 2017, a partir de la visita al Perú del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Luego de la visita oficial, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos informó a los expertos de la ONU, Michael K. Addo y Dante Pesce, del compromiso de contar con dicho Plan Nacional de Acción para el 2019 (Vega, 2018).

Elaboración propia

Como se puede ver, los principales documentos de políticas y planes de escala nacional no habían incluido el tema de la relación entre empresas y derechos humanos (con excepción de los derechos laborales). Esta situación empezó a cambiar apenas a mediados de 2018, con la aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) mediante Decreto Supremo N° 002-2018-JUS del Ministerio de Justicia (MINJUS). Este PNDH hace referencia específica a la relación entre empresas y derechos humanos en sus lineamientos 3 y 5 (de manera indirecta y directa, respectivamente). Así, con el PNDH empieza un proceso de implementación de los PR en el Perú.

El «Lineamiento estratégico N° 3: Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección» del PNDH incluye a trece de estos grupos, que, por la situación de vulnerabilidad que enfrentan, deben ser sujetos de medidas estatales dirigidas a garantizar el goce y ejercicio de sus derechos. Uno de estos grupos es el de «defensores y defensoras de los derechos humanos», a quienes el PNDH define como «personas que en circunstancias generalmente críticas adoptan la decisión, individual o colectiva, de llevar a cabo una actividad legítima, consistente en exigir y promover, dentro del marco de lo normativamente permitido, de manera pacífica y

no violenta, la efectividad de derechos vulnerados» (MINJUS 2018: 128). Sobre los defensores y defensoras, el Plan señala que «debe valorarse, a su vez, la importancia otorgada a la situación de los defensores de derechos humanos en la *Guía de la OCDE de diligencia debida para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo*, publicada en el año 2016 [...]» (ibid.: 165) (cursivas añadidas). La acción estratégica planteada en el PNDH consiste en «fomentar mecanismos para garantizar el ejercicio seguro de los defensores y defensoras de derechos humanos en todo el territorio nacional».

Por otro lado, el «Lineamiento N° 5: Implementación de estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos», como su nombre lo indica, se refiere directamente a la relación entre empresas y derechos humanos. Este Lineamiento únicamente menciona esta relación, dejando su desarrollo al compromiso de contar con un PNA.

Sin duda, el PNDH representa un avance significativo en la materia. No obstante, aún hereda de sus pares la dificultad del gobierno nacional para abordar la responsabilidad de las empresas respecto de los derechos humanos. Así, el Lineamiento N° 5 incluye afirmaciones que se alejan del marco de Naciones Unidas sobre el tema para centrarse en el aspecto económico de esta relación. Sobre ello, encontramos como parte de su justificación que «los conflictos sociales y las trabas burocráticas han sido fuente de constantes problemas en el país», y que «entre 2008 y 2014 el país habría perdido más de 67 mil millones de dólares en inversiones no ejecutadas a causa de esta problemática». El Plan dice además que «esta es solo una muestra de las diversas problemáticas que presenta la relación entre empresas y derechos humanos en Perú, que se extienden no solo a la conflictividad social y al medio ambiente sino también al ámbito laboral, derechos del consumidor, entre otros».

Más allá de ello, existen en el PNDH dos referencias al marco de los PR que señalan la necesidad de que el Estado pueda adoptar medidas concretas para «evitar que las partes

causen afectaciones a los derechos humanos», y que «debe darse especial atención a aquellos lugares en los que exista inversión minera, energética, de agroindustria y de infraestructura vial. Es en estos sectores en los que existe mayor conflictividad social por sus impactos en derechos humanos y el medio ambiente».

Como vemos, el PNDH mantiene un enfoque económico y de promoción de inversiones tradicional, aunque avanza en reconocer oficialmente una agenda legítima de derechos en torno a la actividad y los impactos de las empresas, en el marco de –y siguiendo el lenguaje aportado por– los PR. Con ello, el Lineamiento N° 5 del PNDH plantea como acción estratégica implementar de manera progresiva los PR, a través de la formulación del PNA. Según se señala en el PNDH, el PNA constituirá el principal documento de política pública para el ejercicio de los derechos humanos.

De acuerdo con Vega (2018), el compromiso del Estado de incluir el Lineamiento N° 5 en el PNDH y de formular el PNA ha sido posible gracias a la promoción e incidencia de la comunidad internacional sobre este tema. Para ello fue clave la visita del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (2017), el apoyo directo de la cooperación internacional (Unión Europea, Cooperación Alemana – GIZ, entre otros), a lo que se sumó el interés del país por fortalecer otros procesos, como el del ingreso a la OCDE, cumplir las metas del Plan Bicentenario, etcétera. El proceso se ha iniciado y el MINJUS espera tener el PNA a fines de 2019. A la fecha aún no se cuenta con una metodología para elaborar la línea base y el diagnóstico necesario para ello.

Durante el año 2018, un grupo de organizaciones de la sociedad civil peruana³ constituyó una plataforma para acompañar de cerca este proceso. La plataforma ha aportado propuestas para el proceso del PNA, y se han difundido comunicados en los que se advierte del riesgo de contar con un proceso diseñado en gabinete, sin participación de las poblaciones afectadas, con plazos insuficientes y con ausencia de recursos;

³ Conformada por el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos-Perú Equidad, DAR, Diakonia, Codehica, Instituto del Bien Común, Red Muqui, Amnistía Internacional, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, APRODEH, Red de Globalización con Equidad, Earth Rights International y CooperAcción.

además de un marcado carácter centralizado que no incluye a los afectados. La experiencia con el proceso del PNDH, documento que se elaboró básicamente en el MINJUS y que incluyó una mínima participación de la sociedad civil⁴, está en la base de esa desconfianza.

Más allá del proceso que condujo a la elaboración de ambos planes, un sector de organizaciones de la sociedad civil peruana rechaza la implementación de los PR a través del PNA, por sus limitaciones, y opta más bien por la vía del tratado vinculante como único camino posible. Como en otros países del mundo, el proceso de elaboración del PNA ha despertado posiciones antagónicas sobre la promoción de los PR, el uso de este instrumento como una herramienta efectiva para la defensa de derechos y la necesidad de contar con un instrumento vinculante en torno a la materia. Por su parte, las organizaciones que conforman la plataforma del PNA en el Perú evalúan ese espacio como una oportunidad de incidir sobre el sector público y privado, con el fin de visibilizar una agenda legítima de violaciones de derechos humanos en contextos empresariales que, como se puede verificar de la revisión de las políticas nacionales, hasta ahora había sido invisible en los espacios oficiales.

Por último, y en lo que concierne específicamente al sector minero peruano, desde septiembre de 2018 el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) ha liderado la elaboración del documento Visión de la minería al 2030. El proceso fue encabezado por el Grupo de Alto Nivel y Diálogo Multiactor sobre la Visión de Minería en Perú, conformado por los principales sectores del Ejecutivo relacionados con la minería, la sociedad civil, las empresas mineras y proveedoras de servicios para el sector. A partir de ello se elaboró un Resumen Ejecutivo y un documento borrador de «Memoria Viva». En febrero de 2019, el ministro de Energía y Minas entregó la propuesta «Visión de la minería en el Perú al 2030» al presidente de la República, Martín

Vizcarra. El ministro señaló que ella representaba «un esfuerzo inédito en el sector minero nacional», y que esta sería una «hoja de ruta y el norte para los próximos años»⁵.

El Resumen Ejecutivo de la Visión al 2030 incorpora referencias al marco de protección de derechos humanos. Según este documento (Ministerio de Energía y Minas, 2018), la minería al 2030:

1. Fortalece la institucionalización de la participación ciudadana, la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas de acuerdo a la ley vigente, y el diálogo multiactor. De igual modo, su quehacer se guía por el respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos y comportándose de acuerdo a altos estándares sociales [...]
2. Opera con responsabilidad y con altos estándares ambientales, velando por el respeto y salud de las personas y los ecosistemas [...]
3. Forma parte de un sistema de gobernanza mediante el cual se toman e implementan acuerdos sobre el desarrollo, con la participación de todos los sectores y niveles de gobierno, del sector privado, de la sociedad organizada y de las comunidades; asegurando la coordinación intersectorial, multinivel y multiactor. Así, junto con el Estado, logra prevenir, gestionar y transformar los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo y paz social. [...] Por su parte, el Estado promueve la mejora continua del marco normativo y regulatorio para garantizar el respeto a los derechos de todos los actores involucrados, asegurar el Estado de derecho e impulsar el desarrollo, la competitividad y productividad de la actividad minera.

Este documento constituye un avance para un sector minero que incluye por primera vez algunos temas importantes de la agenda de las poblaciones

⁴ Al respecto, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos señaló: «El nuevo PNDDHH 2018-2021, aprobado mediante Decreto Supremo 002-2018-JUS, no contiene acuerdos que fueron consensuados de buena fe entre el Estado y sociedad civil, incluso, en algunos casos, representa un serio retroceso respecto de los contenidos planteados por el propio Estado. A modo de ejemplo, debe señalarse que en materia de defensoras y defensores de derechos humanos se han eliminado del PNDDHH la casi totalidad de medidas propuestas por sociedad civil, incluyendo aquella que buscaba crear un mecanismo de protección para defensoras y defensores, con la finalidad de evitar crímenes como el del ambientalista Napoleón Tarrillos, ocurrido en diciembre pasado. Resulta lamentable que el Estado peruano falte a sus compromisos –a nivel nacional e internacional– por las presiones que han ejercido grupos de poder para excluir a las y los defensores del PNDDHH» (Pronunciamento de la CNDDHH, disponible en <http://derechoshumanos.pe/2018/02/nuevo-plan-nacional-de-derechos-humanos-simulacion-y-fraude/>).

⁵ Andina, agencia oficial peruana de noticias. Vizcarra recibió propuesta para impulsar una minería sostenible al 2030. Lima, 22 de febrero de 2018. En <https://andina.pe/agencia/noticia-vizcarra-recibio-propuesta-para-impulsar-una-mineria-sostenible-al-2030-743339.aspx>



de las zonas mineras, la defensa de derechos humanos y de los ODS de Naciones Unidas. No obstante, esta Visión no hace referencia a las obligaciones y responsabilidades de las empresas mineras que operan en el país de respetar los derechos humanos. No existe aún en el citado documento referencia alguna a las afectaciones a derechos que ha causado y causa la actividad minera, ni a mecanismos de reparación de estas. Por último, la Visión no ha incorporado los estándares de protección y respeto de derechos previstos por el marco de los PR.

Desde la sociedad civil se ha exigido abrir el debate sobre esta Visión a un nivel descentralizado, que incluya a las regiones, a las comunidades afectadas de las zonas de influencia de la minería, a las diversas instituciones de la sociedad civil, a los trabajadores y trabajadoras y a sus organizaciones sindicales, así como a las autoridades locales.

Han pasado ya más de ocho años desde que se adoptara el marco de PR sobre empresas y derechos humanos en Naciones Unidas. La OCDE incorporó el tema a sus directrices en 2011. A pesar de ello, y en un contexto marcado por graves conflictos sociales que enfrentan a empresas mineras con diversas poblaciones, hasta el año 2018 el Gobierno peruano no había incluido ninguna referencia a este tema en sus principales políticas públicas, planes y acciones.

Como se indicó, los documentos más importantes sobre lineamientos de políticas estatales a nivel nacional, como el Acuerdo

Nacional y el Plan Bicentenario, no incorporan el tema de la relación entre empresas y derechos humanos desde los estándares internacionales. Los esfuerzos para cambiar esta situación han sido mínimos, como se puede ver en los informes de avance del PNC de la OCDE en el Perú, el plan de implementación de la EDA, las acciones para la Agenda 2030, entre otros. Desde el sector minero, el documento *Visión de la minería al 2030* genera algunos avances, pero todavía no establece la responsabilidad de las empresas de respetar derechos y reparar las afectaciones.

La situación empezó a cambiar a mediados de 2018, con ocasión del PNDH y la elaboración del PNA. El proceso de implementación de los PR, entre otros, ha ayudado a dar un impulso importante al abordaje del tema de las relaciones entre empresas y derechos humanos como política pública: aspectos claves como la protección de defensores y defensoras, la necesidad de abordar la relación entre empresas y derechos humanos, entre otros, han comenzado a ser tratados de manera oficial desde el Gobierno.

Así, los PR, junto con otros estándares no vinculantes como las Directrices de la OCDE y la Declaración Tripartita de Principios de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (Vega, 2018), constituyen los estándares internacionales en materia de empresas y derechos humanos que vienen siendo incorporadas en las políticas públicas vinculadas a la protección de tales derechos en el país. ◀◀





Los derechos humanos exigibles en el corredor minero y su marco de protección

2

2.1. DERECHOS DE PUEBLOS INDÍGENAS

En vista de que el corredor minero se caracteriza por una alta presencia de población indígena, resulta necesario remitirse a los derechos que asisten a estos pueblos. Para ello se toma en cuenta el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así como otros instrumentos internacionales que cuentan con rango constitucional y obligan al Estado peruano.

El Convenio 169 de la OIT protege explícitamente el territorio de los pueblos indígenas, por su conexión con la subsistencia de estos pueblos y porque representa una condición indispensable para el ejercicio de sus derechos colectivos (libre determinación, justicia indígena, aprovechamiento de los recursos naturales, identidad cultural, derecho a la salud intercultural, prácticas e instituciones⁶, etcétera). La Corte Interamericana

de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido la estrecha vinculación entre el derecho a una vida digna y la protección del territorio ancestral y los recursos naturales de los pueblos indígenas. Resalta que la falta de acceso a los territorios y los recursos naturales puede exponer a las comunidades indígenas a condiciones de vida precarias o inhumanas, a mayor vulnerabilidad ante enfermedades y epidemias, así como someterlas a situaciones de desprotección extrema que pueden conllevar varias violaciones de sus derechos humanos, además de ocasionarles sufrimiento y perjudicar la preservación de su forma de vida, costumbres e idioma. La protección de los territorios y recursos naturales indígenas es necesaria para la propia supervivencia, desarrollo y continuidad del estilo de vida de estos pueblos.

El siguiente cuadro, elaborado por el Ministerio de Cultura (MINCU), describe los principales derechos de los pueblos indígenas y las normas más relevantes a nivel internacional y nacional que los protegen.

Derecho colectivo	Derecho internacional de los Derechos Humanos		Derecho interno
	Convenio 169	Declaración de NN.UU sobre derechos de los PP.II.	Constitución Política del Estado de 1993
Derecho a la libre autodeterminación o autonomía	Art. 7	Arts. 3, 4, 5 y 33	Art. 89
Derecho a la identidad cultural	Art. 5	Arts. 9, 11, 12 y 13	Arts. 2, 19 y 89
Derecho a la participación	Arts. 2, 6.1 b y c, 7, 15, 22 y 23	Arts. 18, 23 y 26	Arts. 2, 17, 31, 191 y 197
Derecho a la consulta	Arts. 6, 1.a, 6.2 y 15.2	Arts. 17.2, 19, 36 y 38	Art. 2.17
Derecho a decidir/elegir sus prioridades de desarrollo	Art. 7	Art. 23	Art. 89
Derecho a conservar sus costumbres e instituciones	Arts. 4, 5, 6 y 8	Arts. 5, 20 y 33	Art. 139.8
Derecho a la jurisdicción especial	Art. 9	Art. 35	Art. 149, 139.8
Derecho a la tierra y al territorio	Arts. 13, 14, 17 y 18	Arts. 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32	Arts. 88 y 89
Derecho a los recursos naturales	Art. 15	Arts. 26, 27, 28 y 29	Art. 89
Derecho a la salud intercultural	Art. 25	Art. 24	Arts. 7 y 9
Derecho a la educación intercultural y a la lengua/ idioma	Arts. 26 y 27	Arts. 14 y 15	Arts. 13, 14, 17 y 48

⁶ Artículo 5, literal 'b', del Convenio 169 de la OIT, y artículo 8.2, literal 'a'.

2.2. Otros derechos exigibles por las poblaciones del área de influencia del corredor minero

2.2.1. El derecho al medio ambiente

El derecho a un medio ambiente sano y adecuado para la vida es reconocido como un derecho fundamental en el Perú y el mundo. Conforme al artículo 2, numeral 22 de la Constitución peruana, «toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida». El contenido esencial de este derecho ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional peruana, que entiende su ejercicio como una condición esencial para el desarrollo de la vida y la dignidad del ser humano y el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales:

[...] la Constitución no solo garantiza que el hombre se desarrolle en un medio ambiente equilibrado, sino también alude a que ese ambiente debe ser «adecuado para el desarrollo de la vida humana», lo que se traduce en la obligación del Estado, pero también de los propios particulares, de mantener las condiciones naturales del ambiente a fin de que el ser humano viva en condiciones ambientalmente dignas. [...]»⁷

El reconocimiento constitucional de este derecho orienta la labor del legislador y del juez hacia el desarrollo o interpretación del mandato constitucional. Así, la Ley General del Ambiente (LGA), la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), junto con otros instrumentos legales y reglamentarios, han desarrollado los principios y mecanismos que dan forma a la protección de este derecho fundamental en el Perú. Estos instrumentos deben interpretarse de acuerdo con los estándares internacionales actuales.

Los referidos estándares han sido recogidos por el *Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable* en un informe presentado en julio de 2018 ante la Asamblea General de Naciones Unidas. El relator

muestra un panorama claro sobre la importancia que el derecho a un medio ambiente sano ha adquirido en el mundo y recoge el consenso general al que han llegado tratados, tribunales regionales, relatorías y otros órganos en el ámbito internacional: el derecho al medio ambiente es un derecho humano en sí mismo⁸ y de protección indispensable para el disfrute de otros derechos fundamentales (incluidos el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua y al desarrollo) (Naciones Unidas, 2018).

El ejercicio de este derecho está sujeto a límites que serán establecidos por los Estados soberanos, como sucede con los demás derechos fundamentales. Al respecto, el relator precisa que, si bien los Estados gozan de discrecionalidad para determinar sus niveles apropiados de protección ambiental, estos deben equilibrar el cumplimiento de otras metas sociales y económicas con el objetivo de *prevenir los daños al ambiente*. Esta discrecionalidad no es ilimitada. Las decisiones de establecer diferentes niveles de protección ambiental o límites al ejercicio de este derecho deben cumplir con los estándares de protección de derechos humanos, con la obligación de no discriminación, con el principio de precaución y con estándares ambientales internacionales. Además, sobre la actuación de las empresas, el relator señala:

[...] de acuerdo a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos incluye la responsabilidad de evitar causar, o contribuir a causar impactos adversos sobre los derechos humanos, a través del daño al ambiente; de responder a esos impactos cuando ocurran y de prevenir o mitigar los impactos negativos sobre los derechos humanos que estén directamente relacionados con sus operaciones, productos o servicios. Las empresas deben [...] identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas por las consecuencias negativas que sus impactos ambientales ocasionen sobre los derechos humanos,

⁷ Fuente: Sentencia 964-2002-AA/TC (caso Alida Cortez Gómez de Nano).

⁸ Las raíces de este derecho se remontan a 1972, a la Declaración de la Conferencia sobre el Ambiente Humano de las Naciones Unidas. Desde entonces este derecho ha ido ganando acogida y reconocimiento legal en el mundo. En nuestra región resaltan el Protocolo de San Salvador (1988) y el Acuerdo Regional para el Acceso a la Información, Participación y Justicia Ambiental en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), concluido y abierto a suscripción este año.

y lograr la remediación de los impactos negativos que causaron o contribuyeron a causar (Naciones Unidas, 2018).

En la actividad minera, para gestionar esos niveles adecuados de protección ambiental, los Estados y las empresas cuentan con los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) como su herramienta principal. En el Perú, ninguna actividad minera que pueda causar impactos ambientales negativos puede iniciarse sin contar con el EIA correspondiente⁹. Estos son elaborados por las empresas mineras y evaluados y aprobados por el Estado peruano.

A nivel internacional, la CIDH ha señalado expresamente que requerir y aprobar estos estudios es una de las obligaciones mínimas que los Estados deben adoptar en virtud de su obligación general de tomar las medidas apropiadas para prevenir violaciones de los derechos humanos como consecuencia de daños ambientales. Además, la CIDH ha señalado que, como parte del contenido esencial del derecho humano al medio ambiente sano, los EIA deben cumplir con requisitos esenciales: deben ser realizados de manera previa por entidades independientes bajo la supervisión del Estado; deben abarcar el impacto acumulado, analizando de manera certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras implican un riesgo de daño significativo al ambiente; y deben respetar las tradiciones y la cultura de pueblos indígenas que podrían verse afectados, concediendo participación a la comunidad mediante una consulta.

Así, pues, la CIDH, el relator de Naciones Unidas y el amplio desarrollo internacional sobre el tema señalan expresamente que los Estudios de Impacto Ambiental no constituyen simples documentos o trámites que se han de cumplir para lograr el inicio de actividades económicas, sino que deben ser instrumentos que protejan y garanticen el ejercicio del derecho fundamental a un ambiente sano, para asegurar el derecho a la vida, a la salud, a la integridad y a la dignidad de las personas.

2.2.2. El derecho a la participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales

Otro eje clave para el ejercicio del derecho a un medio ambiente sano es la participación ciudadana ambiental, principio reconocido a nivel nacional e internacional. La Declaración de Río sobre el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (1992) marcó un hito en su desarrollo. Su Principio 10 señala:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de la que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones [...].

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA), para avanzar en la aplicación de este Principio es necesario implementar la participación ciudadana mediante los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales (Calle & Ryan, 2016). Estos derechos vienen siendo desarrollados por diferentes instrumentos internacionales, de los cuales el más importante y reciente es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o «Acuerdo de Escazú», suscrito por el Perú en 2018 y a la fecha pendiente de ratificación por el Congreso de la República.

A escala nacional, la participación ciudadana ha sido reconocida por la Constitución Política del Perú como un derecho fundamental, que se expresa a través de diferentes mecanismos y políticas públicas. En el caso específico de la participación en asuntos ambientales, este principio está regulado por la LGA y la Ley y el Reglamento del SEIA. Así, el artículo 46 de la LGA estipula:

⁹ Ley N° 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, artículo 3.

Toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control. El derecho a la participación ciudadana se ejerce en forma responsable.

A su vez, el artículo 48 de la misma LGA desarrolla los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental, estableciendo que las autoridades públicas deben fomentar estos mecanismos para promover la participación de la población en los aspectos ambientales que sean de su interés o en los cuales pudieran estar involucrados de alguna manera. Por su parte, los artículos 49 y 50 de la LGA indican que las entidades públicas promueven mecanismos de participación de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental, como el proceso relacionado con el seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por violación a los derechos ambientales.

Estos principios relativos a la participación ciudadana también son recogidos en la Ley y el Reglamento del SEIA. En el artículo 68 de este último se indica: «El proceso de participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental, comprendiendo a la DIA, el EIA_{sd}, el EIA-d y la EAE, de acuerdo con la legislación sectorial, regional o local que corresponda [...]»¹⁰.

En esa medida, de acuerdo con lo señalado por estas normas, la participación ciudadana debe ser entendida como un derecho que se aplica no en una sola oportunidad, sino como un proceso continuo, a lo largo de toda la operación extractiva. Además, las autoridades públicas no deben establecer mecanismos que limiten la aplicación de este derecho, sino todo lo contrario: impulsar acciones

y medidas que permitan ampliar sus alcances y que puedan ser ejercidas de forma más plena por los ciudadanos, particularmente aquellos que habitan en las zonas aledañas de los proyectos extractivos como los proyectos mineros, y que tienen un interés legítimo en conocer qué modificaciones puede estar realizando la empresa en el diseño de sus proyectos y de qué forma podrían afectarlos.

2.2.3. El derecho al agua

El derecho al agua resulta esencial, pues de su ejercicio dependen directamente otros derechos fundamentales, como a la alimentación, al medio ambiente sano, al territorio, a la salud, a la identidad, a la integridad, a la vida y a la dignidad humana. La necesidad de proteger estas diferentes dimensiones del derecho al agua ha sido reconocida por instrumentos nacionales y de derecho internacional.

En el plano internacional, desde hace algunos años se construye un marco de protección del derecho fundamental al agua. Así, la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2002) desarrolla el derecho al agua como un derecho fundamental y reconoce su característica de «derecho eje». Además, señala que «el agua debería ser tratada como un bien social y cultural, y no principalmente como un bien económico» (Naciones Unidas, 2017. Observación general N° 15), y que en el caso de los pueblos indígenas los Estados deberían «asegurar un acceso adecuado al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar los medios de vida de los pueblos indígenas»¹¹ y adoptar medidas para asegurar que «el acceso de los pueblos indígenas a los recursos de agua en sus tierras ancestrales sea protegido de toda transgresión y contaminación ilícitas. Los Estados deben facilitar recursos para que los pueblos indígenas planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua»¹². La Observación general N.° 15 es clara: el derecho al agua emana de los artículos 11 y 12 del PIDESC, y el agua también debe considerarse junto con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos

¹⁰ DIA: Declaración de Impacto Ambiental. EIA-sd: Estudio de Impacto Ambiental semidetallado. EIA-d: Estudio de Impacto Ambiental detallado. EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.

¹¹ Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, 2002. Fuente en: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>.

¹² Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, 2002. Fuente en: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>.



Humanos; en primer lugar, el derecho a la vida y a la dignidad humana. La citada Observación indica también que el derecho al agua ha sido reconocido en un gran número de documentos internacionales, tales como tratados, declaraciones y otras normas. Documentos como el Protocolo de San Salvador y jurisprudencia de la Corte Interamericana¹³ reconocen la complejidad de este derecho y la obligación de los Estados de protegerlo.

El derecho humano al agua está en pleno desarrollo a nivel internacional. Su protección ha pasado de enfocarse en asegurar un suministro mínimo de agua potable hacia un marco de protección más amplio, que incluye otros atributos básicos del derecho relacionados directamente con el medio ambiente, la salud, la alimentación y los territorios, formas de vida y subsistencia de los pueblos indígenas. Este es el contenido del derecho humano al agua que el Estado peruano tiene la obligación de proteger y que las empresas son responsables de respetar.

A nivel nacional, en el Perú la Ley de Recursos Hídricos (2009) prioriza el uso primario y poblacional del agua sobre los usos productivos.

Además, para el caso de las comunidades campesinas y nativas, la Ley protege expresamente las dimensiones económica, cultural y ambiental del derecho al agua, reconociendo el derecho de las comunidades a utilizar las aguas en sus territorios, de acuerdo con sus propios usos y costumbres como un derecho prevalente, en concordancia directa con el Convenio 169 de la OIT¹⁴. Estas dimensiones del derecho al agua también son recogidas por el Acuerdo Nacional (2002) y por la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (2015). Esta última enfatiza, además de la importancia del acceso a la infraestructura de agua potable, los aspectos culturales y ambientales del agua, que son fundamentales para las poblaciones locales y forman parte del contenido esencial del derecho humano al agua (Autoridad Nacional del Agua, 2002). Por último, el derecho de acceso al agua ha sido reconocido en junio de 2017 como un derecho constitucional.

2.2.4. El derecho a la salud

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud se define como «un estado de completo bienestar físico, mental y social¹⁵».

¹³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, se ha pronunciado sobre el agua teniendo en cuenta no solo una visión integrada del agua, sino también una de interdependencia de derechos (Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, 2002, párr. 167. Fuente en: http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=258).

¹⁴ Artículo 64 de la Ley de Recursos Hídricos del Perú, Ley N° 29338. «El Estado reconoce y respeta el derecho de las comunidades campesinas y comunidades nativas de utilizar las aguas existentes o que discurren por sus tierras, así como sobre las cuencas de donde nacen dichas aguas, tanto para fines económicos, de transporte, de supervivencia y culturales, en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Perú, la normativa sobre comunidades y la Ley. Este derecho es imprescriptible, prevalente y se ejerce de acuerdo con los usos y costumbres ancestrales de cada comunidad. Ningún artículo de la Ley debe interpretarse de modo que menoscabe los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo» (cursivas añadidas).

¹⁵ En <https://www.escri-net.org/es/derechos/salud>



El Estado se encuentra obligado a garantizar un nivel adecuado de atención sanitaria y salud, así como un adecuado nivel de salud pública de toda la ciudadanía. Ello comprende también la implementación de medidas que puedan asegurar una serie de determinantes socioeconómicos de la salud, como una alimentación adecuada, agua de calidad, condiciones seguras y saludables de trabajo, servicios básicos, vivienda y medidas contra la pobreza. En esa medida, el derecho a la salud se encuentra interconectado con otros derechos humanos, como el derecho a la alimentación, al agua, a la vida, a la no discriminación, entre otros.

En el caso del Perú, además de proteger constitucionalmente el derecho a la salud, también se reconoce la salud intercultural como una medida para reducir las brechas de acceso que afectan sobre todo a las poblaciones indígenas, así como la necesidad de resguardar la medicina tradicional practicada por estas poblaciones. También se promueve como política pública la atención integral de personas expuestas a metales pesados, metaloides y sustancias químicas como consecuencia de la prolongada presencia de actividades extractivas en sus zonas de residencia.

2.2.5. El derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad

El derecho a la vida es un derecho fundamental que garantiza a todo ser humano el respeto a su existencia. Es el más importante y precede a todos los demás derechos. Se encuentra reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el PIDCP, la Declaración y Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros instrumentos.

El derecho a la integridad personal se refiere a la protección de la que goza todo individuo para actuar ejerciendo su autonomía, sin que nadie se lo impida. Genera la obligación del Estado de no interferir con la autonomía de las personas, de modo que se les garantice su autodeterminación y su facultad decidir por sí mismo.

La libertad es otro valor imprescindible de todo sistema democrático. Consiste en la facultad de cada quien, de obrar de acuerdo con su voluntad, dentro de los márgenes establecidos por la ley y respetando el derecho del otro. Se expresa en un conjunto de libertades específicas: de pensamiento, de consciencia, de religión, de opinión, de expresión, de reunión, de asociación, de protesta, de tránsito.





Empresas y derechos humanos en el corredor minero del sur andino

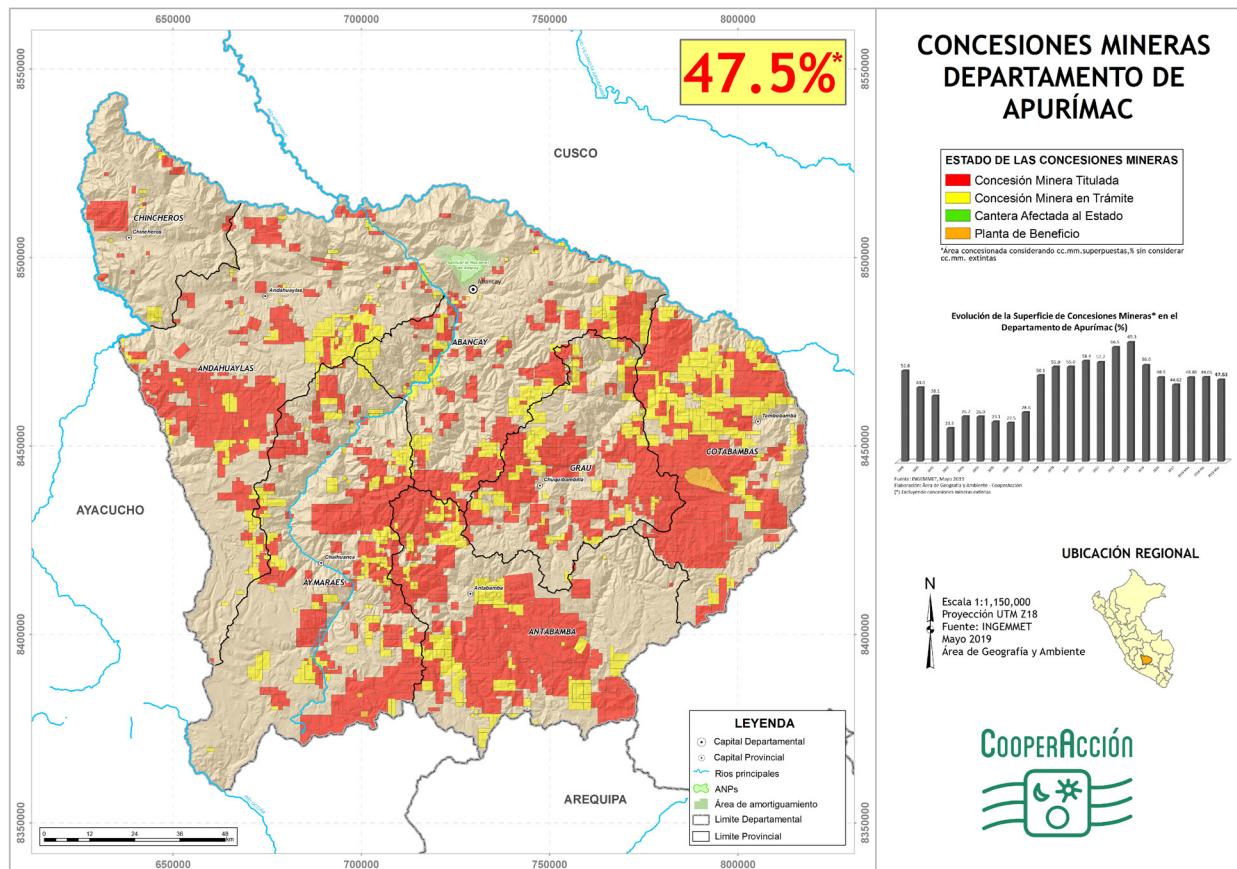
3

3.1. Ámbito de estudio: un corredor minero en el sur andino que ocupa territorios indígenas

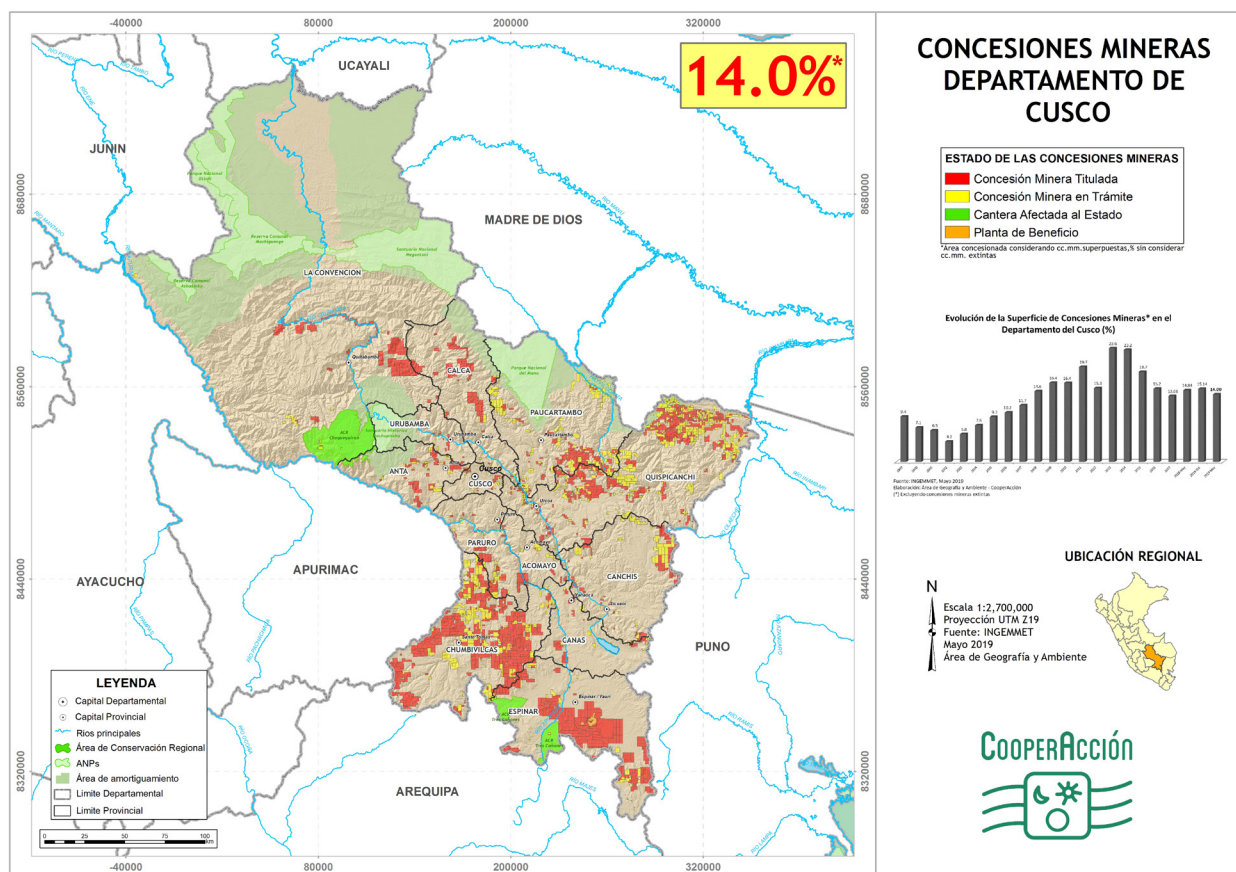
Durante los últimos años, la actividad minera se ha expandido significativamente en los territorios del sur andino del Perú. Las empresas transnacionales de minería más importantes del mundo han puesto su mirada en la explotación de cobre en las regiones del sur del país, concentrando una cartera de proyectos de inversión que está valorizada en más de US\$ 28 mil millones¹⁶.

En este contexto, resaltan los casos de las regiones Cusco y Apurímac, donde la actividad minera ha

cobrado importancia trascendental por una serie de razones. La primera tiene que ver con el crecimiento exponencial de la inversión y producción minera de cobre en ambas regiones. Ello se refleja en el avance progresivo de las concesiones mineras sobre sus territorios. Así, para julio de 2018, el 48,8 % del territorio de Apurímac y el 14,8 % del de Cusco estaban concesionados para minería. Estos porcentajes se incrementan en provincias clave como en Cotabambas (Apurímac), donde las concesiones ocupan el 74,87 % del territorio, y en Espinar (Cusco), donde ocupan el 41,3 % (CooperAcción, 2017).



¹⁶ En <https://andina.pe/agencia/noticia-cartera-proyectos-mineros-sur-del-peru-supera-los-28000-millones-683660.aspx>



Otro indicador del crecimiento minero en ambas regiones está dado por el número y magnitud de las operaciones en curso y proyectadas para la zona. En el caso de Apurímac, se prevé que en los próximos años esta podría convertirse en la «capital del cobre» del país, con cerca de US\$ 20 mil millones en inversiones mineras¹⁷. Además de los proyectos en operación, como Las Bambas (que implica el 20 % de la producción nacional de cobre)¹⁸, Anabi, etcétera, existen otros proyectos importantes que aún no inician actividades de explotación; por ejemplo, Haquira (US\$ 2800 millones), Hierro Apurímac (US\$2300 millones), Cotabambas (US\$1963 millones), Los Chancas (US\$1560 millones), Trapiche (US\$1000 millones) y Anubia (US\$90 millones). Por su parte, en Cusco las minas de Antapaccay y Constancia representan un aporte del 14,27 % a la producción de cobre a nivel nacional, y además destacan proyectos futuros como Coroccohuayco (que es una ampliación de la mina Antapaccay,

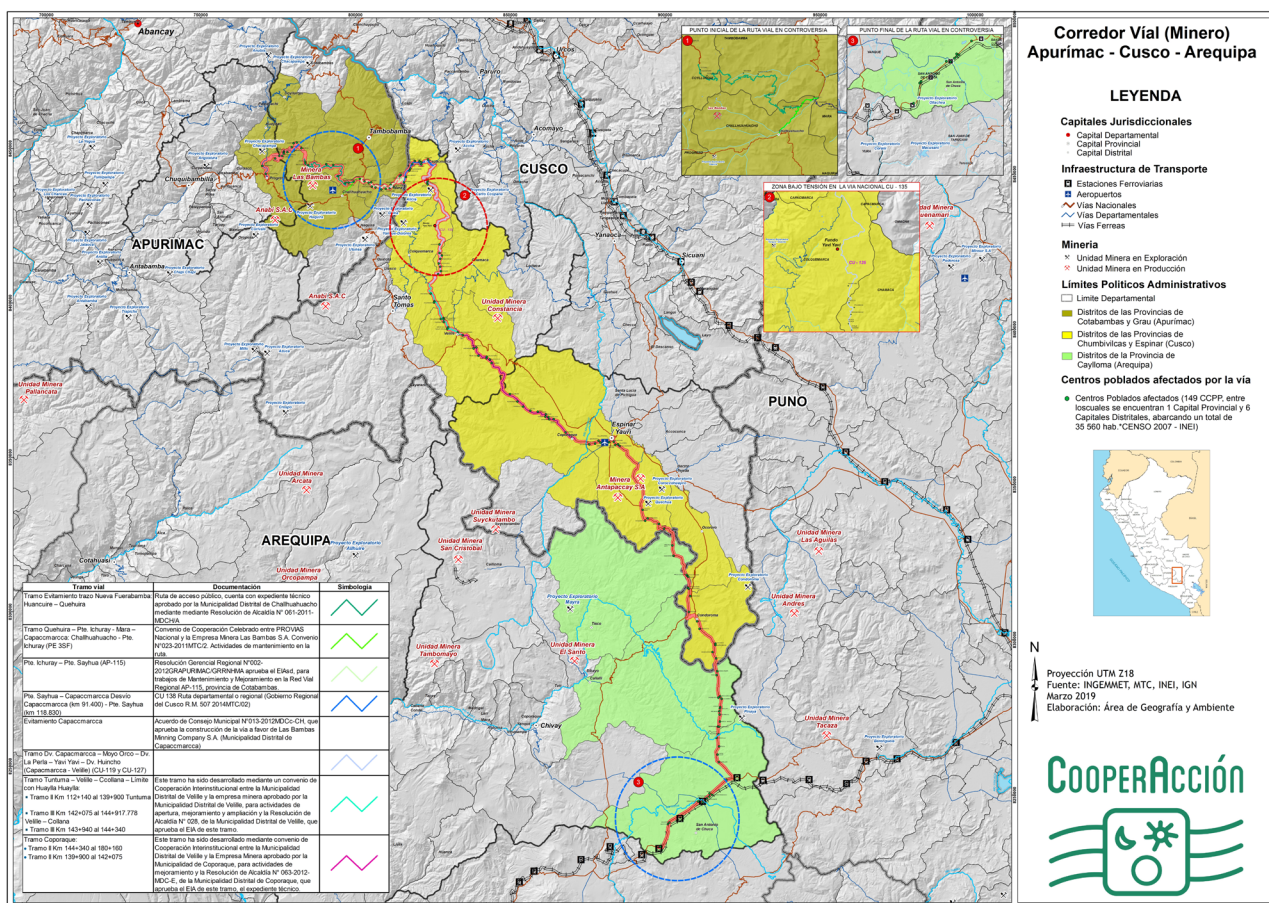
antes Tintaya), Quechua (con estudios de factibilidad), Accha (estudio de prefactibilidad) y otros proyectos de exploración¹⁹.

Una tercera razón que explica la importancia adquirida por la actividad minera en Cusco y Apurímac es una característica muy particular presente en ambas regiones: la minería ha dado en ellas un salto significativo, pues se ha pasado de grandes proyectos aislados (habituales en otras épocas de bonanza minera en el país) a un conjunto de operaciones (de explotación a gran escala, de fundición y exploración, etcétera) que se interconectan entre sí. El corredor minero del sur andino (en adelante, el corredor minero), que conecta a través de infraestructura vial operaciones mineras de tales regiones, es el ejemplo más claro de ello.

¹⁷ Fuente: <https://gestion.pe/panelg/cartera-minera-al-2021-us8000-millones-inversiones-2209703>

¹⁸ Fuente: <https://rpp.pe/economia/economia/las-bambas-por-que-la-economia-de-apurimac-cayo-en-2018-pese-a-la-mineria-noticia-1188622>

¹⁹ Fuente: <http://conflictosmineros.org.pe/2018/07/17/region-cusco/>



El corredor minero une operaciones a gran escala de capital transnacional, ubicadas a lo largo de diferentes regiones y provincias del sur andino. Esta carretera se inicia en las provincias de Cotabambas y Grau (región Apurímac), pasa por las provincias de Chumbivilcas y Espinar (región Cusco) y tiene como destino final la costa de Arequipa (puerto de Matarani). Esta vía, que garantiza la conexión de las mineras que vienen operando en la actualidad en Apurímac y Cusco, también permitirá la conexión de los otros proyectos que se van a implementar en los próximos años (se han proyectado al menos cuatro décadas). Algunas de las empresas mineras más importantes del mundo, como Glencore (Suiza) y MMG (China), han invertido en la producción y/o exploración del cobre de estas regiones, aprovechando estas óptimas condiciones.

3.2. Metodología para el análisis de afectación de derechos en el corredor minero del sur andino

El análisis de afectación de derechos toma como base los principales conflictos sociales que se mantienen activos en el corredor minero desde

el año 2012 hasta el primer trimestre de 2019. El estudio se centra, así, en dos de los principales proyectos mineros que operan actualmente en el corredor: Las Bambas, propiedad de MMG (China), y Tintaya Antapaccay, propiedad de Glencore (Suiza). Este análisis ha permitido identificar las principales demandas por derechos vulnerados, así como el comportamiento empresarial durante el período comprendido entre diciembre de 2017 y marzo de 2019.

La información sobre afectación de derechos presentada en este informe es el resultado de un proceso de investigación-acción en el que participaron hombres y mujeres de comunidades campesinas y organizaciones sociales de las zonas de influencia del corredor minero. Durante este proceso se realizaron cinco talleres de información-acción: uno en Tambobamba (julio de 2018), dos en Cusco (agosto de 2018) y dos en Espinar (agosto de 2018 y febrero de 2019), en los cuales participaron numerosos dirigentes comunales que denunciaron afectaciones de derechos. Como producto de esos talleres se

trabajó en agendas de derechos para procesos de diálogo con las empresas mineras, así como mecanismos concretos de exigibilidad de derechos. Se realizaron además entrevistas no estructuradas con líderes y lideresas de los distritos de Challhuahuacho, Tambobamba y Mara, en la provincia de Cotabambas (Apurímac), y del distrito de Velille (provincia de Chumbivilcas) y de la provincia de Espinar, ambos en Cusco²⁰.

Los testimonios recogidos complementan la sistematización y el análisis de información oficial del MINEM, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y la Defensoría del Pueblo; se incluye también información corporativa, como los Códigos de Conducta, comunicados e informes de sostenibilidad elaborados por las empresas mineras. Forman parte del análisis, asimismo, los instrumentos de gestión socioambiental de ambas empresas mineras (EIA, Informes Técnicos Sustentatorios-ITS y modificaciones), que guían el comportamiento y las obligaciones de las empresas en sus actividades mineras.

Como ya se indicó, para analizar las afectaciones de derechos se utiliza como referencia el Pilar II del marco de los PR, el cual se refiere expresamente a la responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos. Con tal fin, estas deben asumir un compromiso político mediante el cual se obliguen a actuar conforme a su responsabilidad de respetar los derechos humanos, para lo cual deben llevar a cabo una constante labor de diligencia debida que les permita detectar, prevenir y mitigar las consecuencias que sus acciones puedan acarrear sobre los derechos humanos y rendir cuentas por ellas. Por último, el Pilar II señala también que las empresas deben contar con procesos que hagan posible que reparen toda consecuencia negativa para los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.

De esa manera, en este Informe se utiliza el marco de los PR como una herramienta que permite

identificar y analizar las afectaciones de derechos con un enfoque directo en la responsabilidad de las empresas, con el propósito de poner en evidencia de qué manera sus actividades son o no compatibles con un marco de respeto de los derechos humanos.

3.3. Caracterización de los actores presentes en el ámbito del corredor minero del sur andino

3.3.1. Caracterización de la población

Las poblaciones que residen en los contornos del corredor minero del sur andino tienen similares características: pertenecen a pueblos indígenas, son quechua-hablantes, habitan principalmente en espacios rurales, se dedican a la agricultura y la ganadería de subsistencia, y se encuentran entre los sectores más pobres del país y de menor desarrollo humano. Es importante destacar algunos datos que permiten caracterizar de mejor manera a la población de esta zona. Para ello se analizan las cuatro provincias que están en el primer gran tramo de este corredor minero, y donde se cierne el escenario de conflicto en torno a la actividad minera: las provincias de Cotabambas y Grau, en el departamento de Apurímac, y las provincias de Chumbivilcas y Espinar, en el departamento de Cusco.

Los datos que se presentan a continuación provienen del último censo nacional del año 2017, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En primer lugar, es importante resaltar que todas estas provincias, salvo Espinar, tienen un alto porcentaje de población rural: encabeza la lista Grau, con 85,4 % de población rural, seguida de Chumbivilcas (76,2 %), Cotabambas (68,7 %) y Espinar (12 %). La condición rural de la mayor parte de la población de esta zona determina que tenga como principales actividades económicas la agricultura y la ganadería, principalmente de subsistencia. En el caso de Espinar, el bajo porcentaje de población rural se explica por años de actividad minera en la zona, que ha llevado a sus pobladores a optar por la provisión de servicios.

²⁰ Agradecemos particularmente a la señora Virginia Pinares, dirigente social del distrito de Haquira, en Cotabambas; al señor Víctor Limaypuma, del Frente de Defensa de Cotabambas; al señor Rodolfo Abarca, dirigente social del distrito de Tambobamba; al señor Allem Torres, ciudadano del distrito de Tambobamba y asesor de comunidades en el distrito de Mara; al señor Cornelio Achanquipa, presidente del Frente de Defensa de Tambobamba; al señor Felipe Kana, presidente de la comunidad de Paco Pata, en Espinar; al señor Germán Salcedo, presidente del Frente de Defensa de Velille, en Chumbivilcas; al señor Daniel Colque, presidente de la comunidad campesina de Ccollana; al señor Francisco Salcedo, integrante del Frente de Defensa de Velille; al señor Milton Barriónuevo, miembro del Frente de Defensa de la Provincia de Chumbivilcas, por su análisis y aportes sobre las afectaciones de derechos que producen las empresas mineras en sus territorios.



La mayor parte de esta población, particularmente aquella que habita en zonas rurales, se agrupa en comunidades campesinas, la mayoría de las cuales son reconocidas como personas jurídicas y tienen (aunque no todas) un título de propiedad sobre su territorio. En el caso de Cusco, en la provincia de Chumbivilcas existen 76 comunidades, de las cuales 71 están reconocidas y tituladas, y 5 son reconocidas pero carecen de título de propiedad. Espinar cuenta con 67 comunidades: 61 reconocidas y con título, 6 solo reconocidas pero sin título. Por su parte, en Apurímac, la provincia de Cotabambas cuenta con 93 comunidades, de las cuales 88 son reconocidas y tienen título, en tanto otras 5 están reconocidas y por titular²¹. En lo que se refiere a la provincia de Grau, posee 70 comunidades: 65 reconocidas y con título, y otras 5 reconocidas y por titular. Se debe acotar que no tener título de propiedad sobre sus territorios coloca a las comunidades que presentan esta condición en una situación de alta desprotección y vulnerabilidad frente a la presencia de empresas mineras.

Por otro lado, los índices de analfabetismo siguen siendo significativos comparados con los del resto de la población peruana. En Cotabambas, el 17 % de la población es analfabeta, y le siguen Chumbivilcas (16,8 %), Grau (15,9 %) y Espinar (10 %). Es preciso resaltar que las mujeres tienen un mayor grado de analfabetismo que los varones: en Chumbivilcas lo son el 25,5 % de las mujeres; en Cotabambas, el 25 %; en Grau, el 22,9 %; y en Espinar, el 14,6 %. Esta condición pone a las mujeres en una mayor situación de vulnerabilidad respecto a los varones, pues las somete a una doble discriminación y exclusión: una por su condición de indígenas (o campesinas) y otra por su condición de mujeres.

Respecto a los índices de pobreza, la provincia de Cotabambas, donde tiene su centro el proyecto Las Bambas, presenta los más altos: 70,2 % de pobreza total y 34,3 % de pobreza extrema. Le siguen Grau (57,5 % y 21,1 %), Chumbivilcas (46,5 % y 12,1 %) y Espinar (28,1 % y 5,2 %)²².

²¹ Fuente: Directorio de Comunidades Campesinas del Perú: Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú (SICCAM), Instituto del Bien Común.

²² El INEI ha calculado que para cubrir una canasta básica de subsistencia los peruanos deben gastar, en promedio, S/344 per cápita al mes. Así, una familia de cuatro miembros debería tener la capacidad de gastar al menos un sol más de S/1376 al mes para salir de la pobreza monetaria (o pobreza total). En el caso de la pobreza extrema, el costo promedio de la canasta básica alimentaria es de S/183 por persona al mes. Una familia de cuatro miembros que no puedan cubrir una canasta básica de S/732 al mes será considerada pobre extrema.



Esta condición de pobreza o pobreza extrema de la mayor parte de la población de la zona explica por qué se producen tantas expectativas en torno de la actividad minera y por qué, con el paso del tiempo, se genera un alto grado de dependencia respecto a los beneficios económicos que las empresas mineras pueden brindar. También plantea la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentra esta población frente al poder e influencia que pueden tener empresas multinacionales de la magnitud de Glencore o MMG Las Bambas.

3.3.2. Caracterización del Estado y su institucionalidad

El esquema de gobernanza para las actividades mineras que se instauró en el Perú en la década de 1990 conllevó la implementación de una serie de reformas estructurales para reducir el rol del Estado en la economía (desarmando el aparato productivo estatal) con la finalidad de promover la inversión privada, en especial la extranjera. Como parte de este nuevo esquema, el franco impulso de la actividad minera pasó a constituir un elemento primordial para reactivar la economía peruana y para la inserción del país en el mercado global. Estas nuevas reglas de juego facilitaron la entrega de grandes corporaciones mineras, con lo que se generaron las condiciones para impulsar el boom minero que se inició en el país a mediados de la citada década.

Pero este desarrollo de la minería no se tradujo en un crecimiento institucional ni en la decisión

de fortalecer la presencia del Estado en las áreas de actividad extractiva; no se otorgó ninguna importancia a los problemas ambientales y sociales derivados de la minería. Hubo pocos incentivos para montar un sistema de gestión ambiental eficaz y estándares sociales altos. Además, estas reformas tuvieron como consecuencia directa la reducción de la presencia del Estado en espacios de desarrollo minero, bajo la idea neoliberal de que el mercado y los acuerdos entre privados tenían resultados más eficientes que la intervención estatal. Frente a este repliegue del Estado, entonces, cada empresa minera ha ido desarrollando sus propias reglas de juego en lo que consideran su ámbito de influencia.

Este marco de convivencia entre empresa minera y comunidades, con una notoria ausencia del Estado, ha traído una serie de consecuencias: las deficiencias en la oferta de servicios públicos (saneamiento, electricidad, salud, infraestructura, etcétera) terminan siendo suplidas en muchos casos por las empresas mineras. Pero estas prestaciones tienen un carácter básicamente clientelista que genera una relación de dependencia de la población que le impide tener una visión de desarrollo social de largo plazo. Otra consecuencia de la relación que se establece población y empresas tiene que ver con el empoderamiento de estas últimas, que tienen la capacidad de influir significativamente en las políticas estatales y en los hacedores de normas.

²³ «Peru's enforcement of regulations and the rule of law ranks below the LAC regional average. The 2015 World Justice Project Survey shows that the enforcement of regulation is still lagging in Peru. In particular, enforcement of the rule of law is only about the average across all countries in Latin America» (Banco Mundial, 2017: 99).

A partir de la década de 2000 se han venido implementando una serie de modificaciones y reformas para mejorar los estándares ambientales y sociales en las actividades mineras. Pero estos avances no han modificado sustantivamente el esquema de gobernanza descrito, que trasluce un mayor poder de las empresas en sus zonas de influencia y una notoria ausencia del Estado.

Además, varios de estos avances han sufrido una serie de frenos y retrocesos generados principalmente por presiones de los sectores empresariales en escenarios de reducción del precio de las materias primas. Ante tales situaciones, las empresas suelen cargar la presión sobre aquellos estándares sociales y ambientales que, en realidad, consideran un obstáculo para promover las inversiones.

En el caso que nos ocupa, las poblaciones de las zonas comprendidas en el corredor minero del sur andino presentan una frágil presencia del Estado, que se refleja en una institucionalidad débil, incapaz de proteger adecuadamente sus derechos frente a los impactos generados por la actividad minera. Esto es parte de un diagnóstico común sobre la gestión de los recursos naturales en el país en el que coinciden la OCDE, el Banco Mundial y otros organismos internacionales²³. La expansión minera en el sur andino, en un contexto de déficit institucional²⁴, significa en la práctica una mínima capacidad estatal para cumplir con su deber de proteger los derechos fundamentales de sus ciudadanos frente a los impactos negativos de la gran minería.

3.3.3. Caracterización de las dos empresas objeto de estudio que operan en el corredor minero del sur andino

Las Bambas y Tintaya Antapaccay son los principales proyectos mineros de explotación de cobre en el corredor minero. Las Bambas opera en la provincia de Cotabambas, región Apurímac,

mientras que Tintaya Antapaccay lo hace en la provincia de Espinar, en Cusco. Ambos proyectos usan infraestructura vial común que conecta las dos regiones, construida especialmente para facilitar sus operaciones. Los dos proyectos son propiedad de consorcios mineros de capital transnacional, entre los más grandes del mundo. Además, estos proyectos también han sido escenario de los principales conflictos socioambientales de los últimos años a nivel nacional y que se mantienen activos en sus zonas de influencia. A continuación, se expone un breve perfil de las empresas y sus operaciones en el corredor minero.

Glencore: más de 30 años de minería en Espinar, Cusco

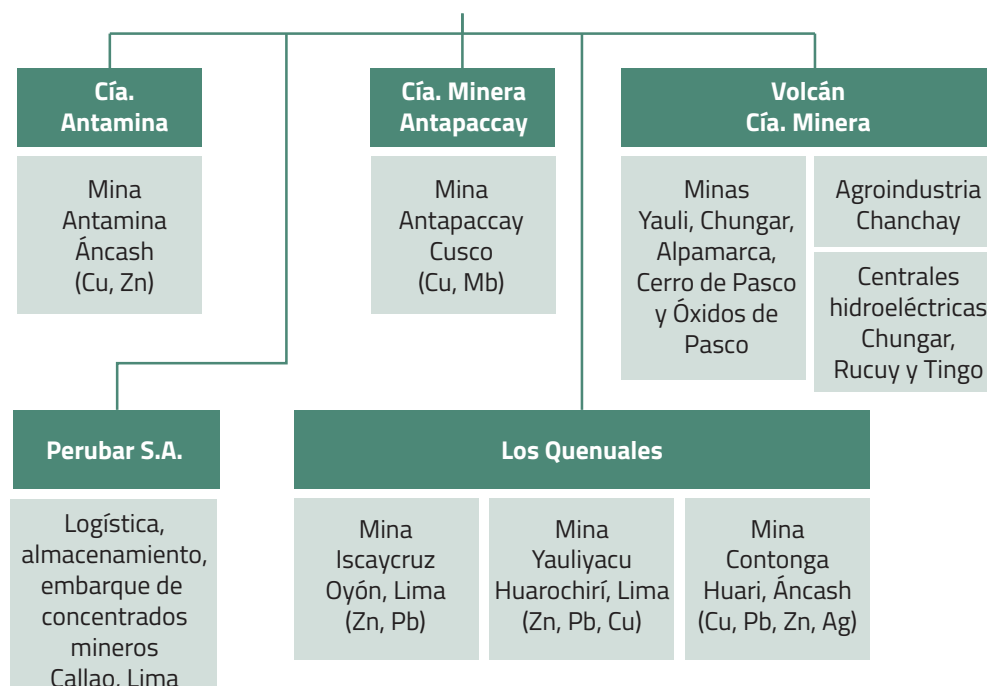
El gigante minero Glencore, empresa suiza de capitales transnacionales que figura entre las principales corporaciones del mundo, tiene una larga historia de trabajo en áreas de conflicto y con gobiernos controvertidos. Con sede en Suiza y cotizada en Londres, la empresa ha sido acusada de violaciones de derechos humanos y daños ambientales en varios países, entre ellos el Perú y el Congo.

En el Perú (y a nivel global), Glencore opera en todos los ámbitos de la cadena minera: en la producción, provisión, transformación, almacenamiento, financiación, transporte y comercialización de minerales (cobre, molibdeno, plata y zinc); cuenta además con operaciones en la generación de energía y la agroindustria. Glencore controla las operaciones de las empresas Antamina, Los Quenuales, Perubar y Antapaccay, y adquirió recientemente la compañía minera Volcan. Con esta compra se ha consolidado como la principal corporación minera que opera en el país²⁵.

²⁴ Sobre ello, el Banco Mundial señala: «For example, mining activities generate only a few local high-wage jobs, which alters the community's income distribution and increases inequality, and in many cases damages the its social fabric. At the same time, the substantial volume of rents produced by mining creates incentives to maintain the climate of conflict and permanent negotiation, benefiting only some interest groups or lobbyists. At the government level, the Canon distribution system further enhances inequality between the mining districts and adjacent districts, the latter of which might also be affected by the activity but do not receive any transfers» (Banco Mundial, 2017: 82).

²⁵ El Informe Sombra de la Red de Observadores de Glencore (2017) muestra una estructura corporativa controlada de manera indirecta por Glencore a través de más de 15 holdings como Glencore Finance Ltd. en Bermudas, Colon Worldwide Bussines en Panamá, La Alumbreira Ltd. en Antigua, Glencore Investment en Dubái y Glencore Minera AG, Zabax Holding Ltd. y Glencore International en Suiza. A través de estos holdings ubicados en paraísos fiscales y protegidos por la confidencialidad que ofrecen estos países, Glencore celebra contratos con gobiernos y otras empresas para la operación minera en cada país de América Latina, ocultando así su participación directa en el negocio minero (ver Informe Sombra, p. 18, en <http://observadoresglencore.com/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Sombra-de-las-Operaciones-de-Glencore-en-Latinoam%C3%A9rica-RESUMEN-EJECUTIVO.pdf>

Glencore en el Perú



En el Perú, Glencore es asociada a un gran poder económico, a conflictos en sus zonas de influencia y a malas prácticas ambientales y sociales. Su empresa, PERUBAR, ha interpuesto una demanda ante el Tribunal Constitucional buscando anular la capacidad presupuestaria y operativa del OEFA. La recientemente adquirida Volcan es una de las empresas mineras que más ha incumplido las normas ambientales en el Perú, por lo que ha recibido más de 60 sanciones; mientras que Los

Quenuales, Perubar y Antamina han acumulado más de 48 (Salazar, 2015).

En el corredor minero del sur andino, Glencore opera a través de Compañía Minera Antapaccay, en la provincia de Espinar, región Cusco. Su proyecto Antapaccay –Expansión Tintaya– Integración Coroccohuayco es una de las principales y más antiguas operaciones de explotación de cobre en el corredor.

Población afectada (AIDS)	13 comunidades campesinas indígenas en los distritos de Espinar, Pallpata y Héctor Tejada, provincia de Espinar, Cusco
Área ocupada ²⁶	20 379 ha
Concesiones mineras ²⁷	12 714 ha
Tiempo proyectado	+30 años (desde 2018)
Capacidad de procesamiento ²⁸	135 000 tpd (Cu) + (Mb), (Ag), (Au)
Producción enero-abril 2018	65 000 TMF ²⁹ (Cu)

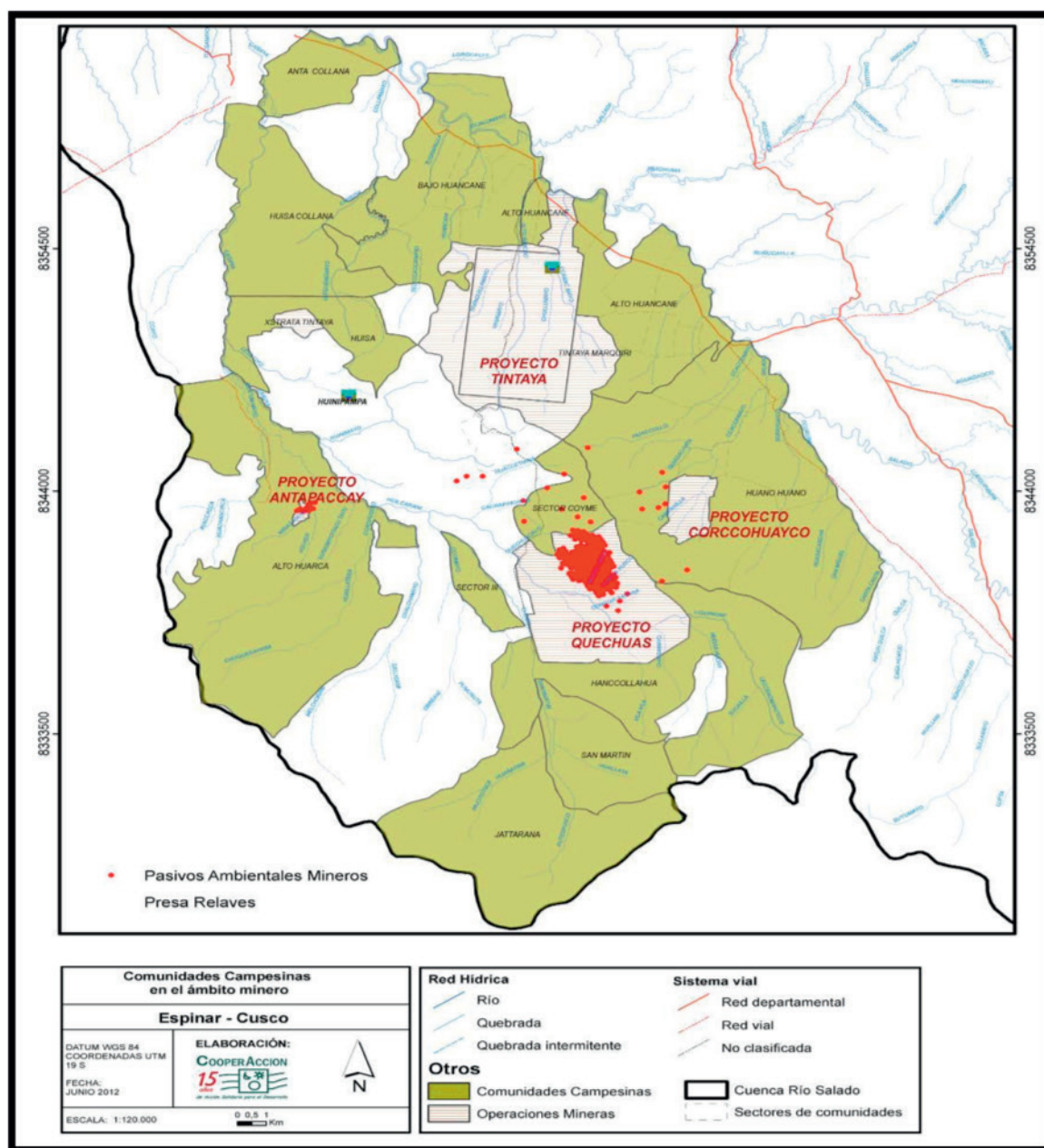
Elaboración propia

²⁶ Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco (MEIA), presentada por Glencore ante el Servicio Nacional de Certificación y Evaluación Ambiental (SENACE) en el año 2018, tomo 1.0, p. 67.

²⁷ Ibidem, p. 12.

²⁸ Ibidem, p. 13.

²⁹ Toneladas métricas finas. Fuente: <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/minera-antamina-lidera-produccion-de-cobre-en-peru-con-174000-tmf-en-primer>



El conflicto social en torno a este proyecto minero se mantiene activo. En mayo de 2012 registró una de sus peores crisis: la población tomó las calles de Espinar para denunciar los impactos negativos ambientales y económicos causados por la operación de la mina. La crisis acabó con una violenta represión policial que provocó la muerte de cuatro personas, decenas de heridos, además de detenciones arbitrarias y maltratos policiales en el propio campamento minero. Meses después de la crisis, en 2013, Glencore adquirió el control total de la mina a través de su fusión con Xstrata. Luego de varios procesos de diálogo y múltiples compromisos, la población del área de influencia

todavía denuncia la falta de transparencia y la corrupción del personal de la empresa en el manejo de los aportes económicos de la mina, maltratos y violencia, despojo de territorios ancestrales, agotamiento y contaminación de las fuentes de agua locales con graves impactos sobre la vida y la salud de hombres y mujeres del área de influencia, entre otros perjuicios.

MMG Las Bambas: una de las diez minas de cobre más grandes del mundo en Apurímac

La empresa china MMG³⁰ ingresó en el Perú al adquirir la mina Las Bambas en el año 2013. Esta mina había sido propiedad primero de Xstrata

³⁰ MMG Limited (antes conocida como Minerals and Metals Group), con el 62,5 %, junto a sus socios GUOXIN International Investment Corporation Limited, con el 22,5 %, y la estatal CITIC Metal Co. Limited, con el 15,0 %. MMG tiene como accionista mayoritario a China Minmetals.

y después de Glencore Xstrata, cuando ambas corporaciones se fusionaron. Con la puesta en marcha de su producción, a fines de 2015, Las Bambas se consolidó como la operación más grande de cobre a nivel nacional y una de las 10 mayores del mundo³¹.

El proyecto minero Las Bambas produce principalmente concentrados de cobre y molibdeno, además de subproductos o derivados de oro y plata. Estos minerales son luego transportados por vía terrestre por el corredor minero a lo largo de más de 400 km, hasta el puerto de Matarani, en Arequipa. El tiempo estimado de vida del proyecto es de más de 20 años, pues solo se ha explorado el 10 % del total del yacimiento. La producción empezó con el minado del tajo Ferrobamba

para seguir con Sulfobamba y Chalcobamba. El yacimiento de Ferrobamba tendrá una huella de 311 ha, el de Chalcobamba será de 130 ha, y el de Sulfobamba de 75 ha. Los instrumentos de gestión ambiental no aportan una cifra estimada para el número de hectáreas que ocupa en total la huella del proyecto (se aportan los mapas de coordenadas, mas no el área total).

Las Bambas ha identificado un Área de Influencia Social Directa (AIDS) que corresponde a 17 comunidades, entre las cuales se incluyen centros poblados³² en los distritos de Challhuahuacho, Coyllurqui y Haqira, provincia de Cotabambas, y en el distrito de Progreso, provincia de Grau, ambos en el departamento de Apurímac.

16 comunidades campesinas indígenas en los distritos de Challhuahuacho, Coyllurqui y Haqira, provincia de Cotabambas, y en el distrito de Progreso, provincia de Grau, en Apurímac	
Población afectada (AIDS)	
Área ocupada	(No se indica en el EIA)
Concesiones mineras	(No se indica en el EIA)
Tiempo proyectado	+30 años (desde 2016)
Capacidad de procesamiento	145 000 tpd ³³ (Cu) (Mo)
Producción enero-abril 2018	111 000 TMF ³⁴

Elaboración propia

Para empezar a producir, Las Bambas debió realizar grandes cambios al diseño inicial de su mina. Planteada como una megaoperación en dos regiones, Las Bambas extraería el mineral en Apurímac para luego transportarlo por un mineroducto de 200 km a la mina Tintaya Antapaccay, en la provincia de Espinar, Cusco, donde sería procesado. Cuando se planteaba construir el mineroducto, tanto Las Bambas como Tintaya Antapaccay tenían un mismo dueño, la empresa suiza Xstrata. Fue en esos términos que, en 2010, se aprobó su EIA y se socializó su contenido con la población de las dos regiones. Más tarde, la fusión

de Glencore con Xstrata y la puesta en venta de Las Bambas obligaron a cambiar su diseño: ahora toda la operación (extracción y procesamiento) se realizaría en Apurímac, de modo que ya no sería necesaria la construcción del mineroducto. Con esta modificación, el mineral sería transportado por el denominado corredor minero. El cambio del método de transporte y otras modificaciones al diseño original, que no fueron informadas a la población, desataron graves crisis sociales en torno a Las Bambas que produjeron la muerte de cuatro campesinos entre los años 2015 y 2016.

³¹ En <https://www.rumbominero.com/noticias/mineria/cerro-verde-antamina-y-las-bambas-en-el-top-10-de-minas-cupriferas-en-el-mundo/>

³² Tercera Modificatoria del EIA Las Bambas. Resumen Ejecutivo, p. 16.

³³ En <http://www.lasbambas.com/conociendo-las-bambas>

³⁴ Toneladas métricas finas. Fuente: <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/minera-antamina-lidera-produccion-de-cobre-en-peru-con-174000-tmf-en-primer>



3.4. Conflictos sociales en el corredor minero del sur andino

Los conflictos socioambientales son ahora una característica común del corredor minero del sur andino. En ellos, la disputa entre los actores se relaciona con la utilización, manejo y control de los recursos naturales. Pero están presentes, además, elementos sociales, políticos, económicos y culturales.

La falta de mecanismos institucionales adecuados para que la población de la zona de influencia pueda plantear sus demandas y que estas sean recogidas conlleva una alta situación de conflictividad, más aún cuando en este territorio conviven actores con asimetrías profundas en materia de información y

poder, como ocurre con la población rural indígena y las empresas mineras de capital transnacional.

Según la Defensoría del Pueblo, al mes de mayo de 2019, Apurímac y Cusco (donde operan Las Bambas y Tintaya – Antapaccay – Coroccohuayco, respectivamente) concentran más del 20% del total de conflictos sociales registrados en el país. Cusco ocupa el segundo lugar como la región con mayor número de conflictos sociales (18), mientras que Apurímac se ubica en el séptimo lugar (11). Es importante destacar que del total de conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo a mayo de 2019 (176), el 64,7 % tiene su origen en problemas socioambientales y que, de estos, el 63% involucra la actividad minera.



Análisis de afectaciones de derechos por empresas mineras en el corredor minero

4

4.1. Glencore: el caso del proyecto minero Tintaya-Ampliación Antapaccay-Integración Coroccohuayco

4.1.1. Afectación del derecho a la tierra y al territorio

Como ya se indicó, el área de influencia directa del proyecto Tintaya-Ampliación Antapaccay-Integración Coroccohuayco ocupa 20 379 ha, es decir, 203,79 km², lo que equivale a 1,5 veces la extensión del distrito de San Juan de Lurigancho (131,2 km²), el más grande de Lima, y se superpone al territorio de 13 comunidades campesinas. La construcción de instalaciones conlleva la venta de tierras comunales, el desplazamiento de poblaciones, la pérdida de control del territorio, una mayor dificultad para el acceso a recursos naturales y complicaciones para el tránsito.

En el Perú, para realizar actividades de exploración y/o explotación minera las empresas deben tener acceso al terreno superficial donde realizarán sus operaciones. Con el fin de adquirir las tierras de las comunidades, recurren a contratos de compra-venta, que son de naturaleza civil y se rigen por la normativa peruana sobre transferencia de propiedad y sobre comunidades campesinas.

Los testimonios recogidos en las localidades materia del Informe y el análisis de los documentos de los contratos celebrados muestran claramente que estos acuerdos no incluyen medidas específicas que garanticen la protección del derecho indígena al territorio. Aunque la venta de terrenos es vista por los comuneros como una oportunidad para hacerse de ingresos, los dirigentes de las comunidades denuncian que las empresas toman ventaja de la situación de pobreza, necesidad y falta de información para

pagarles precios injustos. Señalan además que, en muchos casos, los comuneros no comprendían a cabalidad el contenido de los contratos, redactados en español (y no en quechua), y cargados de un lenguaje técnico y hasta críptico.

Otro problema en general presente en estos acuerdos consiste en que el valor de la tierra se ha determinado exclusivamente con base en criterios económicos impuestos por las empresas, sin tomar en cuenta el valor espiritual, social, económico y cultural que tienen para los indígenas. De ello se puede colegir que estas negociaciones se sustentan únicamente en la legislación civil que regula la propiedad en general y dejan de lado el marco de protección de derechos indígenas.

En este contexto, el valor de la tierra generalmente ha dependido de la capacidad de negociación, información y fuerza de las comunidades indígenas propietarias, que resulta muy escasa si se considera que allí la mayoría de la población habla quechua, no está familiarizada con la terminología legal y desconoce el contenido de sus derechos colectivos. A ello deben agregarse las permanentes malas prácticas de los funcionarios de Glencore en los procesos de negociación de tierras, como la coacción a los comuneros y la corrupción de dirigentes.

Como se puede apreciar en el siguiente recuadro, extraído de una comunicación remitida por Glencore (Antapaccay) a las comunidades de su área de influencia, esta empresa condiciona la asistencia técnica y la capacitación a los pobladores al hecho de que no se produzcan problemas que pudieran poner en riesgo el proyecto minero.

Acta de compromiso de los beneficiarios del programa de capacitación en SENATI

En el local de SENATI, siendo las 13:00 horas del día 23 de abril de 2019 se reúnen los 20 beneficiarios (seleccionados en Asamblea comunal) para la capacitación en SENATI provenientes de las comunidades de Huini Coroccohuayco, Paco Pata y Huano Huano y la **compañía minera Antapaccay S.A.**, en adelante Antapaccay, para tratar asuntos relacionados a la capacitación en SENATI.

Antapaccay informa que el período de **formación técnica en la carrera de formación profesional** en mantenimiento de maquinaria pesada minera tendrá una duración de 3 años. [...]

Los **comuneros beneficiarios del programa de capacitación** se comprometen a culminar exitosamente la capacitación (**a tener un comportamiento ético adecuado** y cumplir con las obligaciones establecidas en el reglamento del programa de becas de Antapaccay. [...]

Los beneficiarios han sido informados y aceptan la continuidad del programa de capacitación **siempre y cuando el proyecto Coroccohuayco sea viable** en todas sus fases y/o etapas, para dicho efecto **se comprometen a brindar el soporte para tal fin**. Las partes establecen que **el programa de capacitación podrá resolverse o quedar sin efecto** en cualquier momento en caso de **presentarse condiciones sociales desfavorables** para la continuidad del proyecto, tales como la **no suscripción del contrato de arrendamiento, la no venta de tierras que requiera Antapaccay** para el desarrollo del proyecto y otros que impidan o imposibiliten el desarrollo del proyecto.

Siendo las 13:00 horas del 23 de abril de 2019 se da por concluida la reunión y en señal de conformidad se procede a suscribir el presente documento, señalando que en el mismo no existe causal que lo anule en todo o en parte. (Cursivas añadidas)

Los comuneros de Paco Pata, comunidad que forma parte del área de influencia social directa de la mina, revelaron esta acta de compromiso que habría sido presentada por funcionarios de Glencore en una reunión realizada el 23 de abril de 2019 en Espinar para tratar sobre los beneficios sociales del proyecto. Como se puede apreciar, la empresa minera condiciona el otorgamiento de becas de formación para los jóvenes de las comunidades a la firma del contrato de arrendamiento y venta de tierras comunitarias para el desarrollo de la nueva mina Coroccohuayco. Los comuneros señalan que esta es una táctica regular de los funcionarios de Glencore. Según ellos, en este caso la empresa ha logrado dividir a la población que se opone a la venta de las tierras comunales antes de realizarse un proceso de consulta previa, libre e informada en sus territorios. El efecto de estas acciones de Glencore fue inmediato: mujeres y jóvenes de las comunidades se mostraron dispuestos y reclamaron por la venta rápida

de las tierras para acceder a las becas. Estas prácticas son denunciadas a lo largo de todo el corredor minero.

La asimetría de poder en los procesos de negociación de tierras tiene graves consecuencias en las comunidades de influencia minera: mientras las más fuertes logran conseguir mejores condiciones, las que cuentan con menor información, están más aisladas o tienen directivas más débiles ceden ante las condiciones –y presiones– de las empresas y reciben mucho menos dinero a cambio de desprenderse de sus territorios ancestrales. Ello, además, es fuente de conflictos entre comunidades vecinas que se disputan linderos, prestaciones y beneficios por la venta de terrenos.

4.1.2. Afectación indirecta de la autonomía comunal y de la integridad de valores y prácticas locales

En una zona minera, la existencia de títulos de propiedad comunal imperfectos –es decir, sin linderos claros– genera el agravamiento de los problemas de



límites históricos entre comunidades. Esta situación se agudiza por las expectativas de las comunidades presentes en la zona de influencia directa por negociar la venta o el alquiler de sus tierras.

Otra consecuencia de la presencia minera en estas zonas es la agudización de la ya existente fragmentación de las comunidades, que suelen estar divididas en anexos. Cuando llega una empresa minera, los anexos más próximos o los que tienen la operación minera más cercana tratan de independizarse de la comunidad madre, con el objeto de beneficiarse en mayor medida con una eventual venta de los terrenos comunales. Estos conflictos intercomunales debilitan los lazos que existen entre los comuneros, y les restan posibilidades de realizar el control y gestión de unidades territoriales naturales, que suelen ser más amplias que sus propias tierras. En la zona concernida en este Informe, los anexos Paco Pata y Huini Coroccohuayco han buscado independizarse de la comunidad madre de Huano Huano, sin mayor éxito hasta la actualidad. La presencia de la mina genera poderosos

incentivos para bloquear cualquier intento de desmembramiento de las comunidades.

Otro problema parecido es el que se produjo con la comunidad de Alto Huarco, en la que hubo dos procesos de desmembramiento: uno de parcelas familiares, promovido por el Gobierno a través del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) antes del inicio de operaciones del proyecto Antapaccay – Expansión Tintaya (entre los años 2008 y 2010, aproximadamente); el otro relativo al caso de Cala Cala, anexo de Alto Huarco cuyo proceso de desmembramiento fue promovido por la empresa minera. Los comuneros de Cala Cala se consideran como una nueva comunidad, a pesar de que la comunidad madre de Alto Huarco no autorizó su creación, por lo que no cuenta con su resolución de reconocimiento emitida por el Ministerio de Agricultura ni tiene reconocido y delimitado su territorio.

Además, la minería conlleva una profunda transformación de las dinámicas sociales y económicas. Muchas comunidades pasan de una

economía de subsistencia basada en el trueque a una economía de mercado en la que prima la oferta y la demanda con un enfoque monetarista de los intercambios comerciales. En este nuevo escenario, donde, además, las condiciones de reproducción de la vida no han cambiado, la empresa minera aparece como la única vía para incorporarse a esas nuevas dinámicas económicas.

Por ello, las demandas de empleo son un tema central en las agendas de las comunidades campesinas, como lo son también los aportes económicos que pueda brindar la empresa. En las áreas de influencia directa se crea y se fortalece la dependencia de las comunidades respecto de la empresa, y esa relación de dependencia limita las posibilidades de las comunidades de desarrollarse de forma autónoma cuando la mina cierra sus operaciones y se retira de la zona.

4.1.3. Afectación del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado

A pesar de sus dimensiones e impactos, los proyectos más importantes del corredor minero no han sido objeto de procesos de consulta previa. Esta obligación recae en el Estado peruano y ha sido exigida en múltiples ocasiones por las comunidades indígenas afectadas por los proyectos mineros de Glencore en Espinar.

Actualmente existen varios procesos judiciales iniciados por las comunidades del área de influencia de Glencore. Comunidades del área de Tintaya Antapaccay, afectadas por años de explotación minera, demandan que las sucesivas modificaciones hechas al proyecto (por ejemplo, la explotación de un nuevo tajo durante el año 2012) no hayan sido sometidas a consulta previa. Por otro lado, a través de una demanda judicial de amparo, las comunidades de Huano Huano, Paco Pata y Huini Coroccohuayco (las dos últimas, anexos de la comunidad madre Huano Huano) vienen demandando la realización de un proceso de consulta previa respecto al proyecto de Integración Coroccohuayco, que es la ampliación y continuación del proyecto Tintaya – Antapaccay. Las razones señaladas son las siguientes:

- La empresa construiría un nuevo tajo, socavones para la explotación subterránea, túneles y caminos de acceso en la Zona de Explotación

Coroccohuayco, en terrenos comunales. Estos componentes atravesarían caminos, bofedales, quebradas y otras fuentes de agua.

- El camino que comunica al tajo Coroccohuayco y la mina Tintaya atraviesa las tierras comunales, secciona a las comunidades afectadas e impide el tránsito fluido de personas y ganado.
- Las medidas de mitigación para hacer frente a los impactos del camino fueron formuladas por la empresa sin contemplar las dinámicas de vida, producción e identidad de las comunidades indígenas.
- El Proyecto Integrado Coroccohuayco contempla la adquisición de tierras –en total 126– que se superponen a su área efectiva, y afectaría 141 infraestructuras productivas como corrales, galpones y cercos. Como consecuencia de este plan, se restringirá el uso de la tierra para las actividades agropecuarias y se reducirán las tierras de pastoreo, además de que se afectará cobertura vegetal de pajonal andino. En la práctica, la «adquisición de tierras» que se propone en la Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental (MEIA) del proyecto Coroccohuayco implica el desplazamiento físico, económico y cultural de las comunidades campesinas Pacopata, Huini Coroccohuayco y Huano Huano, así como de los propietarios privados del Alto Huarca. Para tal fin, el titular no ha presentado un plan de reubicación, como lo establecen las guías que sobre la materia ha elaborado el MINEM. Como consecuencia de la construcción de componentes de la zona Coroccohuayco y el botadero norte de la zona Antapaccay, se afectará infraestructura de uso colectivo o comunitario. El proyecto integrado contempla la reubicación de centros educativos, la pérdida de locales comunales, espacios de recreación e iglesias, e impacto sobre infraestructura hidráulica que es utilizada por las comunidades.

Desplazamiento sin consentimiento en Coroccohuayco

El proyecto Tintaya Antapaccay ha causado el desplazamiento de comunidades indígenas de la zona durante más de 40 años. Actualmente, la ampliación de la mina en el área denominada Coroccohuayco prevé la reubicación de 33 viviendas en la zona de explotación Antapaccay, y de 93 viviendas y 41 infraestructuras productivas (como corrales, galpones y cercos) en la proyectada zona de explotación Coroccohuayco. En total, para su desarrollo el proyecto requiere adquirir

126 viviendas ubicadas en su área efectiva. Como consecuencia de este plan, se restringirá el uso de la tierra para las actividades agropecuarias y también las de pastoreo, y se afectará la cobertura vegetal de pajonal andino.

En la práctica, la «adquisición de tierras» que se propone en la Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Antapaccay – Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco (MEIA del Proyecto Coroccohuayco) implica el desplazamiento físico, económico y cultural de las comunidades campesinas Pacopata, Huini Coroccohuayco y Huano Huano, así como de los propietarios privados de la comunidad de Alto Huarca.

Esta situación ha sido reconocida por el SENACE durante el proceso de evaluación de la MEIA presentado por Glencore. En su Informe N° 206-2018-SENACE-PE/DEAR, la autoridad ambiental reconoce que la MEIA elaborada por Glencore demanda el desplazamiento involuntario de la población de la zona. Como lo observa la autoridad ambiental, con tal propósito el titular no ha presentado un plan de reubicación, como establecen las guías que sobre la materia ha elaborado el MINEM. Por tanto, en la MEIA del Proyecto Coroccohuayco no se incluyen datos de línea de base que permitan identificar la población que sería afectada, ni un costo estimado de lo que implicaría el traslado, cronograma de implementación, entre otros requisitos.

El propio SENACE reconoce además que las poblaciones desplazadas identificadas están consideradas como pueblos indígenas en la base de datos del MINCU. Por ello, señala, la tierra y el territorio de estas comunidades tienen una categoría jurídica particular y, tal como se indica en el Convenio 169 de la OIT y la Ley y el Reglamento de Consulta Previa, en casos de reasentamiento de esta población se debe obtener su consentimiento. Si este no se lograra, la reubicación deberá realizarse mediante procedimientos adecuados que protejan a estas poblaciones y garanticen sus derechos colectivos. Tal como señala la autoridad ambiental, la MEIA del Proyecto Coroccohuayco no incluye ninguna medida de este tipo; ni siquiera un plan de reubicación. Tampoco se hace evaluación alguna sobre una posible afectación de derechos colectivos de estas comunidades como

consecuencia de la reubicación.

Respecto al desplazamiento de estas poblaciones, en la MEIA del Proyecto Coroccohuayco se incluye el Programa de Compensación Social, que «busca minimizar los impactos negativos por la adquisición de tierras comunales y por la compensación y/o reubicación de infraestructura comunal». Pero este Programa no incluye la mitigación de los múltiples impactos que se generarán por la necesaria reubicación de los hogares cuyas viviendas y actividades productivas se verán canceladas por la adquisición de tierras, viviendas e infraestructura productiva, para permitir el desarrollo del proyecto. Esta medida de mitigación tampoco incluye un enfoque intercultural que considere la condición de pueblos indígenas de los hogares que se verán impactados.

Finalmente, la MEIA del Proyecto Coroccohuayco no identifica población vulnerable, tierras de cultivos, tipos de cultivos, extensiones de tierras o su calidad, o los impactos en los ingresos por actividades agropecuarias de las familias que van a ser impactadas. Estos vacíos de información impiden una evaluación adecuada de los impactos que se generarían por la adquisición de tierras, por lo cual no existe mayor sustento como para calificar como «baja» la significancia del impacto; máxime si se considera que estos hogares tienen en la ganadería y la agricultura su principal fuente de ingresos económicos, en un entorno de arraigo familiar y comunal.

A pesar de la magnitud de sus impactos, Glencore no ha incluido una evaluación específica sobre los derechos colectivos de las comunidades originarias que afectará con sus operaciones. Actualmente, la MEIA está aún en proceso de evaluación. Las comunidades de la zona vienen demandando que tanto el Estado como la empresa minera respeten sus derechos fundamentales de acuerdo con los estándares del Convenio 169 de la OIT y las normas nacionales vigentes.

Glencore y su responsabilidad de respetar los derechos de las comunidades indígenas de Espinar

Los PR destacan la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos o poblaciones específicos y vulnerables, como pueblos indígenas, mujeres, personas mayores, entre otros. Las empresas deberán



prestarles una atención especial a los derechos, necesidades y problemas de esas personas.

En sus compromisos políticos y lineamientos de relacionamiento comunitario Glencore ha incluido el respeto de los derechos de poblaciones indígenas como una de sus prioridades. En sus documentos de política corporativa y responsabilidad social empresarial más importantes señala:

Reconocemos la relación única de los pueblos indígenas con el ambiente en el que viven y estamos comprometidos a implementar procesos basados en la buena fe en las negociaciones y en el respeto a las maneras tradicionales de toma de decisiones. Estos procesos están alienados a los Principios de Consentimiento Libre e Informado para pueblos indígenas, de acuerdo a los estándares suscritos por el ICMM³⁵.

Entendemos que las poblaciones indígenas

locales pueden tener una conexión única con el territorio en el que viven, al planear nuestras operaciones hacemos esfuerzos para reconocer su herencia cultural (Glencore, 2018: 25).

There are two elements that we consider in our dealings with both our local communities and wider society. The first is our impact on our host communities and wider society; the second is any risk to our business from societal expectations and the political landscape. We require that our assets identify their stakeholders, taking particular care to determine vulnerable groups, such as women, children and indigenous people (ibid: 31). (Existen dos elementos que tomamos en cuenta en nuestro relacionamiento tanto con nuestras comunidades locales como la sociedad en general. El primero es nuestro impacto en las comunidades que nos acogen y la sociedad; y el segundo es cualquier riesgo para nuestro negocio que pueda surgir desde las expectativas

³⁵ Tal como aparece en su Política de Derechos Humanos (Human Rights Policy), en su Código de Conducta 2017 (p. 8) y en su Reporte de sostenibilidad 2017. En www.glencore.com

sociales y el panorama político. Requerimos que todos nuestros activos identifiquen a los stakeholders, tomando especial cuidado en determinar los grupos vulnerables, tales como niños, mujeres y población indígena.)

Engagement with vulnerable groups. Some of our local stakeholders have faced economic and social discrimination in the past. These may include indigenous people, women, children, disabled and elderly people, and victims of conflict. Wherever we operate, we look for these groups during our stakeholder assessments and determine the most appropriate ways to engage with them. We try to understand and respect their religious, cultural and social concerns, and identify opportunities for their inclusion and advancement (ibid: 32). (Relacionamiento con grupos vulnerables. Algunos de nuestros stakeholders locales han enfrentado discriminación económica y social en el pasado. Estos pueden ser pueblos indígenas, mujeres, niños, gente con capacidades especiales, personas mayores y víctimas de conflicto. En todos los lugares en los que operamos, incluimos a estos grupos durante nuestras evaluaciones y determinamos las medidas más apropiadas para relacionarnos con ellos. Intentamos entender y respetar su religión, cultura y preocupaciones sociales, también identificamos oportunidades para su inclusión y desarrollo.)

Engagement with indigenous people. Wherever we work, we engage in open and continuous dialogue with indigenous communities to understand their culture, views and aspirations. This helps us work with them to minimize our impact and maximise the benefit we bring to them (ibid: 32).

Relacionamiento con población indígena. En todos los lugares donde operamos, nos relacionamos abierta y continuamente con las comunidades indígenas para entender su cultura, visiones y aspiraciones. Esto nos ayuda a trabajar con ellos en minimizar nuestro impacto y maximizar los beneficios que les brindamos.

A pesar de sus declaraciones, compromisos políticos y marketing empresarial, Glencore no aborda los impactos de sus operaciones sobre los derechos

indígenas de las comunidades locales de Espinar. Por ejemplo, sus EIA no hacen ninguna referencia a la condición indígena de la población en su área de influencia. Al omitir esta condición, no le es posible identificar las afectaciones que sus actividades provocan e implementar medidas especiales destinadas a respetar los derechos indígenas como un grupo especialmente vulnerable.

En este contexto, no ha implementado procesos de debida diligencia de derechos humanos que recojan y evalúen el impacto de sus operaciones específicamente sobre los derechos colectivos de la población indígena. A pesar de las múltiples demandas de la población local, tampoco ha diseñado e implementado medidas de reparación que tengan en cuenta la condición de pueblo indígena de población de acuerdo con los estándares internacionales.

Contra lo que señalan sus documentos corporativos, Glencore no ha seguido en sus operaciones los estándares de protección del territorio indígena ni los de protección de la identidad cultural, la autodeterminación y otros, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT. Además, opera en medio de una permanente situación de vulneración del derecho a la consulta previa y el consentimiento libre e informado en Espinar, de modo que está muy lejos de cumplir con su responsabilidad de respetar derechos humanos y de implementar medidas específicas para salvaguardar los derechos indígenas, como prevé el marco de PR de Naciones Unidas.

4.1.4. Afectación del derecho al agua y del derecho a un medio ambiente sano

Para las comunidades campesinas y la población del área de influencia del corredor minero del sur andino, las fuentes de agua existentes en sus territorios sirven no solo para sus usos personales y domésticos (bebida, higiene, preparación de alimentos), sino también para las actividades comunales de horticultura, agricultura, crianza de animales, pesca, elaboración de adobes (ladrillos), conservación de alimentos (como la moraya y el tocosh), celebraciones y tradiciones culturales, preservación de la salud, entre otras. Así, para estas comunidades el derecho al agua va mucho más allá del suministro individual de agua potable: alrededor del agua y de sus usos colectivos se articulan

relaciones económicas, sociales y culturales que dan vida e identidad a las comunidades y que aseguran su subsistencia presente y futura.

La explotación minera en el distrito de Espinar empezó en el año 1985 y hasta hoy no cesa de expandirse³⁶. Como hemos mencionado, el Proyecto Antapaccay – Expansión Tintaya (y, próximamente, Integración Coroccohuayco) prevé operar sobre más de 20 mil hectáreas que son parte del territorio de las cuencas de los ríos Salado y Cañipía y de trece comunidades campesinas e indígenas del pueblo Kana. La población teme por los efectos negativos de las nuevas operaciones de Glencore (en la zona Coroccohuayco) y por cómo estos se van a sumar a los ya causados en el área de Tintaya, primero, y en Antapaccay, después. Los dirigentes, hombres y mujeres de las comunidades de Espinar, identifican los impactos en sus aguas como los más graves para sus comunidades. A continuación, se analiza cómo las actividades empresariales de Glencore provocan consecuencias negativas y afectan el derecho fundamental al agua de las comunidades de Espinar.

Disminución del caudal de los ríos y quebradas del territorio Kana

Las operaciones de la mina Tintaya Antapaccay sobre dos cuencas de Espinar han provocado la variación del caudal de los cursos de agua de las zonas donde se ubican los componentes mineros³⁷. En Tintaya, los cauces naturales de la quebrada Ccamac Mayo y el río Tintaya se interceptaron y modificaron para la explotación del tajo Tintaya. La empresa considera esta zona como ya disturbada por la explotación minera, con un área de drenaje que se ha visto reducida respecto a sus condiciones naturales iniciales³⁸.

La modificación del recorrido natural de los cuerpos de agua ha causado la reducción del flujo disponible. Esto afecta a las comunidades de la zona de Tintaya, donde la empresa y la Autoridad Nacional del Agua

(ANA) identificaron manantiales, filtraciones y arroyos de uso doméstico, de riego y como bebida para animales³⁹. Si bien la empresa reconoce este impacto, en la MEIA del Proyecto Coroccohuayco se compromete únicamente a implementar las mismas medidas de manejo establecidas hace más de nueve años y a mantener en compensación la entrega de agua al canal Ccoccareta (este canal abastece el consumo humano, doméstico y agrícola a la comunidad Ccoccareta)⁴⁰.

En la zona Antapaccay, los dos tajos abiertos, más los componentes mineros actuales (y los proyectados) se ubican sobre las quebradas Coropuquio, Tacu Tacu, Minas Mayo y Ccatun Mayo, tributarias del río Cañipía. El flujo de estas quebradas ha sido interrumpido por los componentes mineros. Sus caudales son interceptados y conducidos aguas abajo de manera artificial, lo que ha causado la reducción de los flujos naturales. La MEIA del Proyecto Coroccohuayco estima que para el cierre de la mina el caudal de la quebrada Ccatun Mayo (río Altuarca) se habrá reducido en un 84 %, mientras que la del río Cañipía lo habrá hecho en alrededor de 34 % (pues sus aguas serán desviadas para acelerar el llenado de los tajos de Antapaccay)⁴¹.

De acuerdo con la MEIA del Proyecto Coroccohuayco, frente a estos impactos, la empresa se compromete a hacer una entrega de agua al canal de riego Juto II. Sobre los impactos en el uso comunal de las aguas del río Cañipía, el Proyecto señala:

En el caso que los monitoreos de campo indiquen que los caudales del río Cañipía se reduzcan a consecuencia de las actividades en la zona de explotación Antapaccay la Compañía Minera Antapaccay (CMA) solicitará a la autoridad competente que se realice *una evaluación para comprobar que las potenciales reducciones del caudal del Río Cañipía serían consecuencia de las actividades en la zona de explotación Antapaccay*.

³⁶ Glencore plantea expandir su explotación en Espinar, integrando a sus operaciones un nuevo tajo abierto. Para estos planes de expansión la empresa presentó a mediados de 2018 un estudio ambiental que pretende integrar todos los impactos causados por sus operaciones en un solo documento. El nuevo EIA presentado se denomina «Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Antapaccay Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco».

³⁷ Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Antapaccay Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco, 2018, tomo 5.0, p. 64. Disponible en www.senace.gob.pe

³⁸ Idem.

³⁹ Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto «Antapaccay – Ampliación Tintaya». Presentado por la empresa Xstrata Tintaya S.A. el 12 de diciembre de 2009. Elaborado por Golder Associates, p. 27.

⁴⁰ Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Antapaccay Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco, 2018, tomo 5.0, p. 64. Disponible en www.senace.gob.pe

⁴¹ Ibidem, p. 88.

En caso de comprobarse con estudios técnicos que la potencial reducción del caudal del Río Cañipía sea consecuencia de las actividades del desaguado de los tajos de Antapaccay, CMA realizará entrega de agua directamente a *las captaciones de canales de riego en los cuales se compruebe la afectación*.

CMA solicitará a la Autoridad Nacional del Agua que se realice una evaluación para comprobar que las potenciales reducciones del caudal Cañipía serían consecuencia de las actividades en la zona de explotación Antapaccay⁴². (Cursivas añadidas)

Además de estos impactos, la empresa minera plantea expandir sus actividades a una nueva zona denominada zona Coroccohuayco. El nuevo tajo, túneles y la mayoría de componentes se ubicarán sobre la quebrada Ccaccamayo, que será modificada y desviada. Según la MEIA del Proyecto Coroccohuayco, en el mejor de los escenarios, el caudal de esta quebrada se reducirá en más del 20% (constantemente, en todas las etapas del Proyecto)⁴³. No obstante, la empresa reconoce la dificultad de evaluar la real afectación de este curso de agua en tanto su caudal superficial es discontinuo, debido a las infiltraciones subterráneas y afloramientos que presenta naturalmente a lo largo de su recorrido⁴⁴.

Afectación del flujo de agua subterránea en los territorios Kana

La empresa minera reconoce la afectación de los niveles de agua subterránea producto de sus operaciones. De acuerdo con la MEIA del Proyecto Coroccohuayco, en la zona Tintaya se ha provocado el descenso de los niveles del agua subterránea como resultado del desaguado y operación del tajo⁴⁵. Para mitigarlo, el único compromiso referido en este estudio integrado es el de mantener el suministro de agua al río Tintaya (18 L/s) y al canal Coccareta (8 L/s). Además, se propone realizar un vertimiento de agua tratada al cauce del río Tintaya

que «podría» aportar un flujo aproximado de 100 L/s. La empresa se ha comprometido también a «controlar las infiltraciones de los botaderos» y del depósito de relaves Tintaya, y «se esperaría que su calidad [de las filtraciones] sea mejorada por la dilución del volumen de flujo [subterráneo]⁴⁶».

En la zona Antapaccay, la empresa ha identificado que el río Cañipía presenta un flujo de agua subsuperficial (esto es, que subyace al lecho de su cauce). Dicho flujo es evidenciado por varios canales de riego existentes aguas abajo de los componentes de la zona, que aun en época de estiaje pueden coleccionar agua con la ayuda de pantallas y diques que retienen el agua del río y la encauzan hacia el canal⁴⁷. Frente al impacto de los componentes mineros sobre estos flujos y sus usos comunales, la empresa plantea un sistema de manejo de agua que reduzca los impactos y reitera que, en caso los monitoreos de campo indiquen que los caudales se han reducido, *solicitará una evaluación al Estado para comprobar que esas reducciones son responsabilidad de la mina; solo si esto se comprueba, se entregará agua directamente a las captaciones de riego*⁴⁸.

En la zona Coroccohuayco, las actividades mineras subterráneas que propone la empresa tienen el potencial de reducir el aporte a las quebradas locales, y existe el riesgo de afectación del caudal de manantiales de la zona según la MEIA del Proyecto Coroccohuayco. Frente a la incertidumbre del nivel de afectación que ocurriría, la empresa señala que el «monitoreo de manantiales permitirá registrar información para verificar la posible afectación de manantiales⁴⁹».

Afectación de la calidad del agua asociada a la actividad minera

Los estudios ambientales de la empresa señalan que esta realiza vertimientos autorizados en cuerpos receptores alrededor de la operación, en estricto cumplimiento de los parámetros de calidad ambiental del agua vigentes. La MEIA del Proyecto

⁴² Ibidem, p. 110.

⁴³ Ibidem, p. 87.

⁴⁴ Ibidem, p. 64.

⁴⁵ Ibidem, p. 111.

⁴⁶ Ibidem, p. 112.

⁴⁷ Ibidem, p. 63.

⁴⁸ Ibidem, p. 110.

⁴⁹ Idem.

Coroccohuayco concluye que, en general, las fuentes de agua ubicadas alrededor del proyecto mantienen concentraciones de metales y parámetros menores que los establecidos por los criterios ambientales aplicables. Sobre el drenaje ácido de mina, el estudio únicamente señala que las canteras y las pilas de desmonte no tienen potencial de generarlo⁵⁰. Indica también que, según sus monitoreos, en algunos puntos determinados los cuerpos de agua registran valores por encima de los estándares ambientales, por causa de características geológicas de la zona⁵¹. Esto también se reporta en su Informe de sostenibilidad 2017⁵².

Esta información contrasta abiertamente con varios estudios sobre la calidad del agua realizados en la zona por autoridades competentes locales y nacionales. Análisis efectuados por el OEFA y la ANA en el año 2013 revelaron que, de 313 puntos de monitoreo sobre agua superficial, agua subterránea, agua de consumo humano, suelo, aire y sedimentos en Espinar, 165 mostraron al menos un parámetro analítico que no cumplía con los estándares, esto es, el 52,71%. En relación con la evaluación de las aguas superficiales realizada por la ANA y el OEFA, el informe sostiene que se han encontrado puntos que han superado el Estándar de Calidad Ambiental (ECA) del componente Agua en 12 parámetros, como pH, aluminio, sodio, arsénico, nitratos y fosfatos. En cuanto a los suelos, las autoridades reportaron evidencias de concentraciones de arsénico por encima de los valores de referencia en Alto Huarca, Huisa y Alto Huancané, y que, respecto al cobre, se rebasó la referencia en Alto Huarca, Huisa y Tintaya Marquiri⁵³. Por su parte, el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) del Ministerio de Salud (2010) reportó que las aguas de consumo humano en el área de influencia de la mina no cumplen con los estándares nacionales de calidad exigidos: se encontró mercurio por encima de los niveles recomendados en las comunidades de Huarca, Huisa Collana y Huisa (área de influencia Tintaya), y

aluminio, fósforo, hierro y arsénico en manantiales de Huisa y Bajo Huancané⁵⁴. Finalmente, el Informe final de la Mesa de Diálogo de Espinar (MINAM & MPE, 2013)⁵⁵ advierte sobre las condiciones de riesgo sanitario en la zona minera a causa de las altas concentraciones de hierro, nitratos, calcio, sulfatos, molibdeno y otros parámetros –muy por encima de los niveles nacionales, bajo el estándar de agua para riego– en las fuentes superficiales, subterráneas y en el agua de consumo humano del área de influencia de la zona Tintaya.

Los estudios y documentos presentados por Glencore no mencionan estos reportes oficiales. La empresa ha deslindado su responsabilidad frente a la contaminación de las fuentes de agua de su zona de influencia. No obstante, varios estudios y reportes oficiales asocian la actividad minera de Tintaya con la afectación de la calidad del agua de la zona. Entre estos, resaltan (Castillo, 2019):

- La «Evaluación ambiental participativa del río Salado y sus principales tributarios», elaborada por Environmental Quality Analytical Services – EQUAS (2012) por encargo de la municipalidad provincial de Espinar. Este estudio señala que la alteración de los parámetros de agua identificada en las fuentes locales es causada por: 1) condiciones geológicas de la zona, a lo que se suma 2) la descarga de la quebrada Camacmayo, que recibe aguas de la quebrada Paccpaco y el río Tintaya, cuyos caudales y calidad de agua han sido alterados a consecuencia de las operaciones en la mina Tintaya. Así, el estudio señala expresamente que:

Las aguas de la quebrada Paccpaco reciben las filtraciones de la presa de relaves de la unidad minera Tintaya (p. 34) [...] tuvieron un caudal de 9.2 L/s. Presentaron un carácter básico con 8.3 de pH, adecuada cantidad de oxígeno disuelto con 7.5 mg/L, 1.7 UTN de turbidez y 1067 µg/cm de conductividad eléctrica. Se registró una concentración de 435 mg/L de sulfatos y 0.054

⁵⁰ Modificatoria del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Antapaccay Expansión Tintaya – Integración Coroccohuayco, 2018, tomo 2.0, pp. 124, 126 y 184. En www.senace.gob.pe

⁵¹ Ibidem, tomo 5.0, p. 296.

⁵² Glencore. Informe de sostenibilidad, 2017, p. 41. En www.glencore.com

⁵³ Informe final integrado de monitoreo sanitario ambiental participativo de la provincia de Espinar. Municipalidad de Espinar y Ministerio del Ambiente, agosto de 2013 (citado en CooperAcción, Informe metales tóxicos y salud pública. El caso de Espinar, 2017, p. 14).

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Informe final integrado de Monitoreo Sanitario Ambiental Participativo de la Provincia de Espinar. Municipalidad de Espinar y Ministerio del Ambiente, 2013, p. 174. En www.minam.gob.pe



mg/L de molibdeno, valores que superaron en 45% y 8% respectivamente los valores establecidos en los Estándares Nacionales para Aguas de riego.

Además, respecto al río Tintaya:

En la naciente de este río se encuentra los desmontes de mina, el tajo abierto e instalaciones de procesamiento de minerales de la unidad minera Tintaya de Xstrata Cooper (p.35). En el río Tintaya se registró un caudal de 135.9 L/s y sus aguas presentaron un carácter básico con un valor de 8.2 de pH, una turbidez de 8.7 UTN y 945 µg/cm de conductividad eléctrica. Se encontró una concentración de 469.8 mg/L de sulfatos y 0.347 mg/l de molibdeno, valores que superaron en 56.6% y 3370-594% los valores máximos aplicados en la evaluación⁵⁶.

- «Estudio geológico e hidrogeológico del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico-INGEMMET» (2013). Este documento señala que «dentro del contexto geológico, se han desarrollado los valles de los ríos Salado y Cañipía así como las quebradas Huancané, Cañipía, Tintaya, Ccamacmayo, Minasmayo, entre otras. Sus aguas subterráneas, que descargan en forma de manantiales,

alimentan las fuentes de aguas superficiales en tiempos de estiaje y son procedentes de los diferentes acuíferos de la zona»⁵⁷. En esta área, entre noviembre y diciembre del año 2012 (inicio de lluvias), el INGEMMET realizó el trabajo de campo para el análisis geoquímico de las aguas, e inventarió un total de 167 fuentes naturales («ojos de agua»), que en su mayoría tenían bajo caudal (Castillo, 2019: 21).

Esta evaluación señala la explotación por 27 años del yacimiento Tintaya como probable fuente de la alteración de los parámetros recomendables de agua (superación de los límites máximos permisibles-LMP en arsénico, cobre y cadmio en las muestras de agua respectivas, así como en la acidez del agua).

- El estudio realizado por el Instituto Peruano de Energía Nuclear-IPEN (2015)⁵⁸. A la fecha, los contenidos finales de este estudio son confidenciales, por formar parte de un proceso arbitral vigente⁵⁹. No obstante, si se observan los resultados preliminares presentados por el IPEN (2013), se puede apreciar que estos apuntan a una asociación de los relaves mineros con la contaminación que la población local viene

⁵⁶ Estudio realizado por EQUAS S.A (2012: 66, citado por Castillo, 2019: 20).

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Estudio que responde al «Servicio de evaluación de posibles filtraciones de las presas de relaves Ccamacmayo y Huinipampa de la unidad minera de la Compañía Minera Antapaccay S.A. ubicadas en la provincia de Espinar, departamento de Cusco, mediante la inyección de trazadores y el uso de técnicas isotópicas». En ejecución del Contrato 0-2015-OEFA suscrito con el Instituto Peruano de Energía Nuclear-IPEN (citado por Castillo, 2019: 24).

⁵⁹ Idem.

denunciando desde hace varios años. Así, sobre las relaveras de Huinipampa y Ccamacmayo indica que: «No se puede excluir que las aguas abajo de la relavera, están afectadas por mezcla y reciben una contribución de las relaveras. Por lo tanto, en el 2015 IPEN-OEFA se ven forzados a realizar un estudio más completo⁶⁰».

Asimismo, en un foro realizado el 27 de marzo de 2018 en el Congreso de la República, el abogado de la municipalidad provincial de Espinar citó conclusiones de dicho Informe que reproducimos a continuación:

Del Estudio geofísico mediante el método de tomografía geoelectrica en la presa de relaves de Ccamacmayo, Espinar 2015 (OEFA a través de Advance Engineering & Research SAC, en julio del 2015-(fs. 65): De acuerdo a los resultados obtenidos en los perfiles de las tomografías geoelectricas se logró determinar zonas saturadas del suelo por la presencia de filtraciones provenientes probablemente de la presa de relaves Ccamacmayo, las cuales se habrían venido generando desde y durante todo el tiempo de vida de la presa aproximadamente de 30 años. No obstante lo anterior, la determinación de la fuente de dichas filtraciones no ha sido objeto de este estudio, por ello se recomienda la ejecución de estudios complementarios que identifiquen dichas fuentes.

Del Estudio geofísico mediante el método de tomografía geoelectrica en la presa de relaves de Huinipampa, Espinar 2015 (OEFA a través de Advance Engineering & Research SAC, en julio del 2015): Que de acuerdo a los resultados obtenidos en los perfiles de las tomografías geoelectricas se logró determinar zonas saturadas del suelo por la presencia de filtraciones provenientes probablemente de la presa de relaves Huinipampa, las cuales se habrían venido generando desde y durante todo el tiempo de vida de la presa aproximadamente de 12 años. No obstante lo anterior, la determinación de la fuente de dichas filtraciones no ha sido objeto de este

estudio, por ello se recomienda la ejecución de estudios complementarios que identifiquen dichas fuentes. (Negrillas en el original)⁶¹.

Como se puede verificar, los informes realizados en la zona asocian la actividad minera con la alteración de la calidad del agua y de las condiciones naturales locales. Para determinar con certeza las causas de la contaminación del agua, son necesarios estudios técnicos especializados que a la fecha no se han realizado. Pero existe evidencia suficiente de la afectación de la calidad de agua que utilizan las comunidades en el área de influencia minera de Espinar. Esta situación tiene un efecto directo en el derecho al agua de las comunidades, y consecuencias graves en la salud e integridad de su población, así como en su supervivencia como pueblo indígena. Se debe recordar que estudios realizados en esta provincia cusqueña han demostrado que cerca de 700 personas que fueron analizadas entre los años 2010, 2013 y 2017 por el Ministerio de Salud (a través de CENSOPAS) tienen metales pesados tóxicos en su organismo y no han recibido hasta la fecha tratamiento especializado. Existe un Plan de Intervención en Salud para la provincia de Espinar, pero no se ha implementado por falta de presupuesto.

La población denuncia que las causas que originan la contaminación en la zona aún no han sido abordadas ni aclaradas, aun cuando varios informes oficiales las asocian a la actividad minera. Además, los estudios de causalidad no han sido realizados por el Estado, razón por la cual existen vacíos de información que impiden establecer una conexión entre el efecto contaminante y la fuente emisora. En el caso de esta mina esto resulta particularmente significativo si se considera que viene funcionando desde mediados de la década de 1980 y sus operaciones no han tenido durante mucho tiempo ningún tipo de control ambiental.

Más allá de si la empresa es o no directamente responsable de la contaminación del agua en la zona, resulta sumamente alarmante que Glencore prevea expandir operaciones mineras e incrementar los impactos, en medio de un

⁶⁰ Instituto Peruano de Energía Nuclear – IPEN, p. 4/49, fecha: 21/12/2013. Informe de Servicio Tecnológico N.º 003-13-SERV/INHI. Solicitante OEFA (IPEN, 2013).

⁶¹ Ibidem, p. 23.

contexto de grave afectación a la salud de la población de la zona de influencia y altos niveles de contaminación, que no han tenido una respuesta adecuada ni del Estado ni de la minera.

Las medidas de mitigación de impactos implementadas por la empresa no reducen la afectación del derecho al agua para las comunidades y afectan la autonomía comunal

En estas zonas, el agua (proveniente de los ríos, de la lluvia, de quebradas y manantiales) configura una red que debe garantizar la disponibilidad de este recurso durante todo el año, para todos los usos que la población le pueda dar (bebida, preparación de alimentos, higiene, preservación de la salud, así como para el calendario agrícola, ganadero y cultural de las comunidades); tanto para hoy como para sus futuras generaciones.

Pero en sus certificaciones ambientales la empresa aún no ha logrado responder a esta característica del contexto local. En general, sus medidas de manejo son estrictamente económicas, y se enfocan en compensar las afectaciones con la reposición artificial de volúmenes de agua (por la reducción de caudales para los canales de riego) o con prestaciones monetarias menores. Según las comunidades, las condiciones, beneficiarios y términos de la reposición son totalmente inciertos y dependen de la voluntad de la empresa. En la práctica, este tipo de medidas traen como consecuencia la pérdida de control de las comunidades sobre el agua que existe en sus territorios. Con la entrega o «reposición» de agua se pierde el uso libre y tradicional que suelen darle los comuneros, y se debilitan las relaciones sociales y culturales que se establecen alrededor de este recurso, para instalarse un vínculo de dependencia de la empresa minera. Se deja así de lado la ley nacional, en tanto la Ley de Recursos Hídricos reconoce el derecho prevalente de las comunidades al empleo del agua de acuerdo con sus propios usos y costumbres⁶².

Asimismo, en algunos casos estas medidas planteadas por la empresa generan una situación de total incertidumbre para las comunidades

locales; en lo que respecta al río Cañipía, la empresa se hace responsable por las afectaciones de los usos comunales del agua solo si se realizan mayores estudios complementarios a cuenta del Estado peruano. De igual manera, en la zona Coroccohuayco la empresa señala la necesidad de hacer monitoreos para verificar la «posible afectación» de los manantiales.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que las modificaciones a los cursos de agua locales, las medidas de mitigación diseñadas, así como las proyecciones de los impactos en el agua que realiza la empresa no fueron consultadas adecuadamente ni acordadas con las comunidades afectadas. Ello atenta contra lo estipulado por la Ley de Recursos Hídricos, pues, en la práctica, los derechos sobre el agua otorgados para la explotación minera de Glencore han prevalecido sobre los derechos de agua de las comunidades campesinas e indígenas del área de influencia. Asimismo, esta situación constituye una vulneración directa de los estándares establecidos por el Convenio 169 de la OIT sobre los recursos naturales y el territorio indígena.

Glencore no cumple con su responsabilidad de respetar el derecho al agua

De acuerdo con el marco de referencia de los PR y la responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos, a continuación se analizan los compromisos políticos de Glencore, su deber de llevar a cabo una debida diligencia en derechos humanos y de implementar mecanismos de reparación de las afectaciones causadas.

En cuanto al compromiso político, la preocupación por reducir los impactos de sus actividades sobre el agua aparece como una prioridad en las políticas y declaraciones de la empresa a escala mundial. Para Glencore, el agua ocupa un lugar preferente en su Código de Conducta, Reporte de sostenibilidad (2017) y en la Estrategia de Sostenibilidad de su grupo empresarial:

Reconocemos el potencial de nuestras

⁶² Ley de Recursos Hídricos. Ley N° 29338, artículo 64. «Derechos de comunidades campesinas y de comunidades nativas. El Estado reconoce y respeta el derecho de las comunidades campesinas y comunidades nativas de utilizar las aguas existentes o que discurren por sus tierras, así como sobre las cuencas de donde nacen dichas aguas, tanto para fines económicos, de transporte, de supervivencia y culturales, en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Perú, la normativa sobre comunidades y la Ley. Este derecho es imprescriptible, prevalente y se ejerce de acuerdo con los usos y costumbres ancestrales de cada comunidad».



actividades de causar impactos en el agua. Monitoreamos continuamente la cantidad y calidad del agua usada en nuestros procesos y practicar la eliminación responsable de los residuos. Nos comprometemos con las comunidades que nos acogen para asegurar el acceso sostenible y equitativo al agua.

Además, durante el año 2017 Glencore finalizó sus «Lineamientos para el manejo del agua», de acuerdo con las directrices del International Council on Mining and Metals (ICMM) sobre el tema. Sobre esa base, la empresa señala que sus operaciones continúan construyendo «su comprensión sobre los balances de su uso de agua, la implementación de los lineamientos para el manejo del recurso y la identificación de acciones para reducir los volúmenes» que utiliza. Se compromete expresamente a «entender su efecto sobre el ambiente, minimizar los impactos relacionados con sus operaciones y asegurarse que sus actividades no afecten ningún uso compartido del agua». Luego, sobre sus relaciones con las comunidades locales y el uso del agua, Glencore señala:

Reconocemos que el manejo del agua es un asunto complejo, para comprenderlo completamente se requiere de un diálogo entre los diferentes actores involucrados, desde cada punto de vista. Nuestras operaciones en el mundo consultan a las comunidades que las acogen y a otros usuarios locales del agua para descubrir sus

prioridades y colaborar con soluciones.

Pese a que la empresa minera ha declarado su compromiso político en torno al respeto del derecho al agua para sus operaciones en Espinar, en la práctica, estos compromisos no se han concretado. Esto se explica, en parte, por su permanente incumplimiento para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas sobre los impactos actuales y potenciales de sus operaciones sobre el derecho al agua de la población en sus zonas de influencia.

Así, por ejemplo, no cumple con implementar un proceso de debida diligencia en la zona –tal como lo establecen los parámetros de los PR– que preste atención especial a las consecuencias sobre las comunidades indígenas que habitan los territorios impactados. Si bien la empresa ha adoptado algunas acciones de mitigación de los impactos de sus actividades sobre el agua, no hace ninguna referencia a medidas de reparación por las afectaciones a derechos.

4.2. MMG: el caso del proyecto Las Bambas

4.2.1. Afectación del derecho a la tierra y al territorio

En el área de influencia directa, que comprende la zona efectiva y la de impactos directos, existen 16 comunidades en los distritos de Challhuahuacho, Coyllurqui y Haquira, provincia de Cotabambas, y en el distrito de Progreso, provincia de Grau, en Apurímac. Allí la empresa ha realizado compraventa de tierras y el desplazamiento de comunidades.

Las negociaciones para la venta de terrenos comunales han sido impulsadas por la empresa de forma bilateral con cada comunidad, con carácter reservado, y evitando la intromisión de terceros externos como organizaciones sociales de segundo y tercer nivel (federaciones) y organizaciones no gubernamentales (ONG) que venían desarrollando actividades en la zona. Esta forma de negociación empleada por la empresa Xstrata ha generado asimetrías no solo entre Fuerabamba y el resto de comunidades, sino también entre las otras comunidades del área de influencia directa. Por ejemplo, en la compra de tierras de las comunidades de Huancuire y Pamputa, en las cuales la empresa exigió una negociación individual sin la presencia de terceros externos, no se lograron acuerdos simétricos. Huancuire vendió a Xstrata 1900 hectáreas por un valor de S/122,4 millones en febrero de 2013, lo cual equivale a US\$2,49 por m². En Pamputa la empresa pagó US\$2 millones por 4343,44 hectáreas, es decir, US\$0,46 por m². Huancuire, entonces, recibió de la empresa 5,4 veces más por metro cuadrado que Pamputa.

Además, aunque los contratos por tierras se han celebrado entre los años 2011 y 2013, siguen generando descontento. Los comuneros de Huancuire señalan que recibieron una contraprestación injusta por sus tierras, porque desconocían el contenido de dichos contratos, pues la negociación se hizo en español y el lenguaje técnico no les permitía entender lo que estaban firmando.

Como ocurrió con las compras de tierras realizadas por Glencore para el proyecto Tintaya – Antapaccay, aquí también el valor de la tierra se fijó exclusivamente con base en criterios económicos, sin tomar en cuenta su valor espiritual, social y cultural. Además, todo parece indicar que el valor de la tierra que las empresas están dispuestas a pagar depende únicamente de la capacidad de negociación, información y fuerza de las comunidades indígenas propietarias.

Más allá del tema del pago injusto, la compra-venta de tierras tiene un efecto subyacente: cada contrato implica, en la práctica, la parcelación progresiva del territorio indígena ancestral. Por medio de estos contratos, las empresas mineras van fraccionando y seccionando paulatinamente los territorios

comunales, de acuerdo con las necesidades de sus operaciones y las fases del proyecto minero. Usualmente, luego de la compra de los terrenos la empresa procede a cercarlos y ocuparlos. Estas cercas restringen el tránsito de hombres y mujeres por la zona, impiden el paso del ganado y la conexión regular de carácter ancestral entre las comunidades.

También la construcción de caminos mineros sobre territorios indígenas está entre las preocupaciones principales de las comunidades del corredor minero en la zona de Las Bambas. Las comunidades de Cotabambas (Apurímac), Velille, Ccapacmarca (Cusco) y otros distritos han manifestado su rechazo a la ocupación de sus terrenos por la ruta de transporte minero de la empresa MMG Las Bambas.

Esta empresa ha señalado que sus vehículos transitan por vías públicas. No obstante, es necesario recordar que muchas de estas vías constituían pequeños caminos rurales que fueron expandidos por la misma empresa minera en convenio con las autoridades locales. Así, varios tramos de esta ruta han pasado a tener carácter «público» únicamente para facilitar el transporte del mineral. El cambio de caminos comunales a «carretera pública nacional» se realizó sin aviso, compensación ni consulta a los propietarios comunales, de modo que afectó el derecho fundamental al territorio indígena.

4.2.2. Afectación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado

En el caso de Las Bambas también se ha omitido implementar el procedimiento de consulta previa a las comunidades afectadas, la mayoría de las cuales están reconocidas como pueblos indígenas por el Estado peruano. La operación y sus múltiples modificaciones producidas desde 2014 no han sido consultadas a la población, como establecen los estándares del Convenio 169 de la OIT. En el caso de la comunidad de Fuerabamba, si bien al momento de realizar el desplazamiento y el reasentamiento de esta comunidad todavía no estaba aprobada la Ley de Consulta Previa (que rige a partir de 2011), sí estaba vigente el Convenio 169 de la OIT, que determina la obligación de consulta y consentimiento previo, libre e informado para el caso de desplazamientos o reasentamientos de poblaciones indígenas de sus territorios originarios.

Desplazamiento sin consentimiento en el corredor minero

La actividad de proyectos mineros como el de Las Bambas ha implicado que hombres y mujeres de comunidades originarias deban desplazarse de sus hogares y territorios ancestrales. En este caso, fue la comunidad de Fuerabamba la que tuvo que ser desplazada debido a que en sus territorios se encontraba el primer yacimiento de la mina. El inicio de la explotación requería el reasentamiento de esta comunidad. Así, se empezaron a firmar acuerdos específicos entre la empresa (en ese entonces Xstrata) y esta comunidad, que implicaban una serie de compromisos a cargo de la primera (dotación de puestos de trabajo, entrega de vacunos, programas de capacitación y formación de liderazgos, pago en efectivo, entre otros). En enero de 2010 se concretó un Acuerdo de Reasentamiento que tendría como destino un lugar al que se denominó «Nueva Fuerabamba», un terreno ubicado cerca de la zona urbana del distrito de Challhuahuacho. El reasentamiento se concretó apenas a mediados de 2014, debido a las resistencias de la población.

Han transcurrido más de cinco años y las consecuencias del reasentamiento son evidentes: el estilo de vida de los fuerabambinos ha cambiado radicalmente desde la llegada de la mina, aunque los impactos varían de forma generacional. Nueva Fuerabamba fue construido con todos los servicios básicos y con instalaciones modernas. Los adultos mayores, las personas más apegadas a sus costumbres, son los que más complicaciones han tenido para adaptarse a estos cambios y dejar sus tierras originarias, ya que ni siquiera pueden recrear sus prácticas culturales como lo venían haciendo antes del reasentamiento. Los terrenos que les fueron asignados para el pastoreo de sus animales, el fundo Yavi Yavi (ubicado en la provincia de Chumbivilcas, en Cusco), se encuentra a más de 100 km de Nueva Fuerabamba. Los más jóvenes se han adaptado de mejor manera a la presencia de la minera y han obtenido beneficios económicos. Existen así impactos posreasentamiento que se han manifestado en el ámbito intergeneracional: alcoholismo, violencia familiar y depresión son algunos de los problemas identificados. En esas condiciones, pareciera ser que buena parte del

acervo cultural de Fuerabamba se irá extinguiendo con el paso de las siguientes generaciones.

Durante el proceso de desplazamiento y reasentamiento de la comunidad de Fuerabamba no se llevó a cabo una evaluación sobre los derechos colectivos que serían afectados, ni procedimiento específico alguno para obtener el consentimiento de la comunidad de acuerdo con los estándares del Convenio 169 de la OIT. Actualmente, compromisos suscritos durante el reasentamiento de Fuerabamba forman parte de las principales demandas en la base de conflictos y crisis sociales que estallaron en la zona a fines de 2018.

MMG Las Bambas y su responsabilidad de respetar derechos de pueblos indígenas

Como ya señalamos, los PR destacan la responsabilidad que tienen las empresas de respetar los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos vulnerables como los pueblos indígenas, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales existentes. MMG Las Bambas incluye el respeto de los derechos de poblaciones indígenas en sus compromisos políticos y de responsabilidad social empresarial:

Durante 2017 se registró 316 reclamos [...]. Más del 60% de dichos reclamos se refería a temas de proveedores. Cabe indicar que esta cifra también incluye los reclamos relacionados con la ruta de transporte de concentrado, los cuales ascienden a 76, es decir el 24% del total, la mayoría se debe a daños a la propiedad debido al tránsito por la vía, la actuación de nuestros proveedores o exigencias de empleo local. No registramos reclamos por discriminación, violación de derechos humanos ni violación de derechos de la población indígena en el período reportado⁶³.

Our approach to stakeholder engagement is guided by our commitment to the ICMM 10 Principles, including the commitment to community dialogue and free, prior and informed consent (FPIC) regarding Indigenous people⁶⁴. (Nuestro acercamiento a los actores locales es guiado por nuestro compromiso

⁶³ Informe de sostenibilidad Las Bambas, 2017, p. 36. En www.lasbambas.com

⁶⁴ MMG Sustainability Report, 2018, p. 28. En www.mmg.com

con los 10 Lineamientos del ICMM, incluyendo el compromiso de diálogo con la comunidad y de consulta y consentimiento libre previo e informado de las poblaciones indígenas.)

MMG acknowledges the requirements and complexity of communal title. Negotiations involving communal title often take longer and need to recognize both individual and community assets and benefits. We also recognize the impacts land access can have on the economic and food security of communities and we engage with them to ensure minimal interruption to their livelihoods. We are committed to the principles of FPIC for Indigenous peoples and are aligned with the ICMM's vision for constructive relationships between mining and metals companies and Indigenous peoples that are based on mutual respect, meaningful engagement, trust and mutual benefit. (MMG tiene pleno conocimiento de la complejidad de los títulos comunales. Las negociaciones que involucran títulos comunales usualmente toman más tiempo y necesitan reconocer tanto las ventajas y desventajas a nivel individual como comunal. Reconocemos los impactos que el acceso a la tierra puede tener en la economía y la seguridad alimentaria de las comunidades y nos relacionamos con ellas para asegurar una mínima intervención en sus formas de vida. Estamos comprometidos con el principio de Consentimiento previo libre e informado, y alineados con la visión del ICMM de construir relaciones basadas en el respeto mutuo, el compromiso, la confianza y el beneficio mutuo.)

We place a strong emphasis on our relationships with the local communities where we operate, which includes treating people with respect, while also recognizing cultural differences. Meaningful and beneficial Indigenous and local employment is a key part of how we approach Indigenous relations⁶⁵. (Hacemos énfasis en nuestras relaciones con las comunidades locales donde operamos, que incluye tratarlas con respeto, así como reconocer las diferencias culturales. El empleo local con significado y beneficioso es una clave esencial de cómo abordamos nuestras relaciones con la población indígena.)

A pesar de las múltiples declaraciones sobre el respeto a las poblaciones indígenas y su cuidadosa forma de relacionamiento, tal como sucede en Espinar, en Fuerabamba MMG Las Bambas no hace ninguna referencia a la condición indígena de las comunidades afectadas por sus operaciones en sus principales instrumentos de gestión ambiental. Los términos «indígena» o «pueblo» no aparecen en ninguno de los EIA del proyecto minero Las Bambas.

Con ello, el contenido de estos instrumentos de gestión, clave para la relación a corto y largo plazo de la empresa en la zona donde opera, evidencia graves vacíos en lo que atañe a la evaluación de los impactos del proyecto Las Bambas sobre los derechos colectivos de las comunidades afectadas y las medidas de mitigación diseñadas. Al omitir la referencia a las poblaciones indígenas, Las Bambas no toma en cuenta los riesgos y vulnerabilidades específicas que ellas afrontan por los impactos de la actividad minera en sus territorios.

Como hemos visto, las operaciones de MMG Las Bambas no respetan los estándares de protección del territorio indígena y de la identidad cultural, de autodeterminación y otros derechos comprendidos en el Convenio 169 de la OIT. Además, contribuye a causar un contexto de vulneración permanente del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades locales, alejándose de su responsabilidad de respetar los derechos indígenas, como prevé el marco de PR de Naciones Unidas.

4.2.3. Afectación del derecho a un medio ambiente sano

El proyecto minero Las Bambas proyecta explotar 877 millones de toneladas de cobre (además de molibdeno y oro) sobre más de 7 mil hectáreas de territorios de comunidades indígenas andinas en el departamento de Apurímac. La construcción de esta mega operación empezó en el año 2012, y su producción comercial, en 2016, con la explotación del tajo Ferrobamba.

Para empezar con la explotación de cobre, Las Bambas elaboró un EIA que fue aprobado en

⁶⁵ Ibidem, p. 30.

⁶⁶ MMG. Sustainability and Community. En <http://www.mmg.com/en/Sustainability-and-Community/Indigenous-relations.aspx>

el año 2011 y fue el resultado de talleres e, incluso, de una audiencia informativa en la que participaron más de 4500 hombres y mujeres de las comunidades locales.

En el año 2013, el proyecto Las Bambas sufrió varias modificaciones de tipo corporativo: se inició un proceso de negociación que terminó con la compra de la mina por el consorcio chino liderado por MMG. Con la venta, las condiciones del proyecto cambiaron. A diferencia del diseño inicial (EIA 2011), esta vez la operación se realizaría en dos regiones distintas. El mineral se procesaría completamente en el área de Las Bambas, en la región de Apurímac. Para esto debieron efectuarse varios cambios importantes, como el traslado de las plantas de molibdeno y filtros, la ampliación del almacén de concentrados, la modificación del manejo de aguas, entre otros. Además, la empresa ya no construiría un mineroducto para el transporte de los concentrados, sino que utilizaría el corredor minero por el que circularían más de 200 camiones de alto tonelaje desde Apurímac hasta Cusco.

Estos cambios al proyecto se realizaron en seis ocasiones consecutivas en solo dos años, utilizando mecanismos de aprobación rápida y simplificada denominados ITS. Los ITS aceleran los trámites (se deben aprobar en 15 días) y facilitan los procedimientos con el objetivo de acelerar las inversiones. Así los titulares mineros no deben pasar por el procedimiento más largo y riguroso que corresponde a la modificación regular del Estudio de Impacto Ambiental, cuyo proceso de evaluación puede durar hasta 120 días. Para justificar el uso de estos mecanismos simplificados, la empresa minera argumentó que su objetivo era realizar modificaciones no significativas de componentes secundarios del proyecto. Expertos en el tema, e incluso funcionarios de gobierno, señalan lo contrario:

- Cambios en las plantas y almacén de concentrados: según especialistas, las plantas de molibdeno y de filtro y el área de almacenamiento de concentrados constituyen componentes principales, en tanto forman parte de la cadena productiva en el proceso de extracción y procesamiento del mineral. Según funcionarios del MINAM y de la Oficina Nacional

de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), catalogar a la planta de molibdeno como un componente secundario atentaría contra la propia regulación minera vigente (Wiener, 2017: 97). Los expertos advierten que estas plantas utilizan distintos insumos químicos (como sodio y, principalmente, ácido sulfúrico), sustancias tóxicas para la salud humana y de alto riesgo para el ambiente⁶⁷, y cuyos potenciales impactos no fueron valorados en los ITS elaborados por la empresa minera.

- Cambios en puntos de monitoreo: otro de los cambios introducidos que llama la atención de los especialistas es la reducción del número de estaciones de monitoreo de agua superficial y subterránea a lo largo del área de estudio; en particular, en las subcuencas de los ríos Ferrobamba y Pamputa, donde se localizan tajos, botaderos y presa de relaves. De acuerdo con los informes de monitoreo ambiental presentados por Xstrata Las Bambas S.A. y elaborados por ALS LS Perú S.A.C. (2018), el número de estaciones reportadas en la subcuenca del río Ferrobamba pasó de 15 a 8 puntos, y de 13 a 10 puntos en el río Pamputa. En cuanto al agua subterránea, en la cuenca del río Ferrobamba pasó de 7 a 4 puntos, y en el río Pamputa, de 7 a 2. Esta reducción significativa de la densidad espacial de estaciones está ligada fuertemente con la salud de la población que se abastece de las fuentes de agua afectadas por la actividad y, además, representa un incumplimiento a los Términos de Referencia vigentes del sector.
- Cambios en el transporte terrestre del mineral: los cambios a una nueva modalidad de transporte terrestre fueron tratados de manera poco transparente por la empresa: no fueron incluidos en los ITS ni en los otros instrumentos ambientales. La empresa informó de ellos (sobre el trazo de la ruta y los impactos que ocasionaría) solo por pedido expreso del MINEM. No obstante, sus informes no incluyeron el material particulado que se produce por la tracción de los camiones sobre una vía no asfaltada («partículas de polvo»), ni los posibles impactos por el ruido y las vibraciones. Tampoco se incluyeron medidas de prevención o mitigación. Además, en medio

⁶⁷ De acuerdo con lo manifestado por Luz Cabrera, ex subdirectora de Supervisión y excoordinadora del Área de Minería del OEFA.

de estos cambios en el transporte, la empresa excluyó de su área de influencia ambiental a un grupo de comunidades que se ubican a lo largo del corredor minero.

Para la operación de Las Bambas, la empresa minera pasó de contar con un estudio inicial (2011) que evaluaba los impactos del conjunto de operaciones, a tener varios estudios fragmentados. En total, el proyecto minero Las Bambas cuenta con 12

instrumentos de gestión ambiental aprobados: un EIA detallado, tres modificaciones de EIA detallado, seis ITS, una Memoria Técnica Detallada, un Plan de Cierre de Minas y una Actualización de Plan de Cierre de Mina. El siguiente cuadro describe todos los instrumentos de gestión ambiental aprobados a Las Bambas, al cual faltaría añadir el sexto ITS aprobado mediante Resolución Directoral N° 030-2019-SENACE-PE/DEAR.

Documentos de tipo ambiental aprobados en el proyecto minero Las Bambas

Descripción del permiso	Autoridad	Resolución aprobatoria	Fecha de resolución
EIA del Proyecto Minero Las Bambas	DGAAM	R.D. N° 073-2011-MEM/AAM	07/03/2011
Plan de Cierre de Minas de la U.M. Las Bambas	DGAAM	R.D. N° 187-2013-EM/AAM	11/06/2013
Primera modificación del EIA	DGAAM	R.D. N° 305-2013-MEM/AAM	14/08/2013
Primer ITS de la U.M. Las Bambas	DGAAM	R.D. N° 319-2013-MEM/AAM	28/08/2013
Segundo ITS de la U.M. Las Bambas	DGAAM	R.D. N° 078-2014-MEM/AAM	13/02/2014
Segunda modificación del EIA	DGAAM	R.D. N° 559-2014-EM-DGAAM	17/11/2014
Primer ITS, 2015	DGAAM	R.D. N° 113-2015-MEM-DGAAM	26/02/2015
Segundo ITS, 2016	DGAAM	R.D. N° 177-2016-MEM-DGAAM	01/06/2016
Actualización del Plan de Cierre de la U.M. Las Bambas	DGAAM	R.D. N° 288-2016/MEM-DGAAM	28/09/2016
Memoria Técnica Detallada	DGAAM	R.D. N° 084-2017/MEM-DGAAM	16/03/2017
Tercer ITS, 2017	Senace	R.D. N° 219-2017-SENACE/DCA	15/08/2017

Fuente: Tercera Modificación del EIA Las Bambas, 2018.

El uso indiscriminado de procedimientos de aprobación rápida y simplificada (ITS), y los varios cambios realizados, dan lugar a una evaluación fragmentada de los impactos ambientales del proyecto minero y contravienen el principio de indivisibilidad de evaluación de los impactos ambientales, establecido en el artículo 3, numeral 'a', del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que señala:

a) Indivisibilidad: La evaluación del impacto ambiental *se realiza de manera integral* e integrada sobre políticas, planes, programas y proyectos de inversión, comprendiendo *de manera indivisa todos los componentes de los mismos*. Asimismo, implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar

de manera permanente el adecuado manejo ambiental de dichos componentes, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases. (Cursivas añadidas)

En el caso de Las Bambas, al dividirse los componentes y aprobarse sus cambios por separado, la empresa no evaluó su impacto acumulado, fallando al determinar los impactos negativos de la operación y sus efectos sobre la población de la zona de influencia.

Impactos en el agua, flora, fauna y suelos de las comunidades locales

Las comunidades de la zona de influencia de Las Bambas denuncian que su población sufre ya la disminución de los manantiales y

bofedales locales (principal fuente de consumo doméstico), la afectación de la calidad del agua del río Challhuahuacho por el abrupto crecimiento poblacional, el polvo y las vibraciones por el minado del tajo y la desaparición de especies locales asociada a la actividad minera de Las Bambas. Estos impactos tienen consecuencias negativas en las condiciones de vida de la población. Junto con las deficiencias en la evaluación y la gestión de los impactos ambientales del proyecto, la afectación del derecho al medio ambiente ocupa parte de la agenda prioritaria de las comunidades y organizaciones locales:

- Ríos y manantiales: durante la etapa de operaciones de Las Bambas, el flujo del río Ferrobamba (Fuerabamba) y de los manantiales de la subcuenca llegará prácticamente a desaparecer (por efecto del cono de depresión causado por la construcción del tajo, entre otros)⁶⁸. El desarrollo del depósito de relaves producirá filtraciones de agua de estos a través de todo el ciclo de la vida de la mina, que impactará en el flujo base de los cursos de agua⁶⁹. Luego, durante la etapa de poscierre aumentarían las concentraciones de metales a valores más elevados que los de la línea base, debido a los efluentes del proyecto⁷⁰. En esa misma etapa, algunas concentraciones de metales serían más altas que los criterios para agua potable y vida acuática⁷¹. La calidad de agua puede verse alterada debido a los cambios en la geomorfología y suelos (incremento de erosión que puede tener efecto en los niveles de sólidos totales en suspensión en los cuerpos de agua) y los cambios en la hidrología e hidrogeología debido a las variaciones de caudal del río y el flujo base de agua subterránea⁷². Esto, a su vez, puede disminuir la calidad del hábitat acuático y tener impacto en la integridad de peces, comunidades de macroinvertebrados y fauna local⁷³.

Al respecto, la empresa señala que «no se espera que los impactos en la calidad de agua afecten

los usos actuales para irrigación y bebida de animales. En lo referido a los manantiales que constituyen la fuente importante de agua para consumo humano, no se espera que los impactos del proyecto en el caudal representen un problema para los usuarios actuales y medidas adicionales de mitigación serán tomadas en caso el monitoreo ambiental lo indique como necesario⁷⁴»; y que «las predicciones deberán verificarse con un monitoreo de calidad de aguas permanente y continuo que se inicie desde la etapa de construcción⁷⁵».

- Bofedales: estos impactos se reflejan también en los bofedales, elementos claves del ecosistema local. Según el EIA (2011), «los bofedales por la importancia que tienen en la productividad biológica y producción de forrajes en la época de estiaje es el hábitat más sensible en el área del proyecto debido a su capacidad regulatoria. Los bofedales retienen el agua en época húmeda y la liberan en la época seca (UNA, 2001; ISA, 2006). En épocas secas y de sequías, los bofedales son las únicas fuentes alimenticias para el ganado»; y las «poblaciones rurales locales que aprovechan el servicio ambiental de rendimiento hídrico (provisión), el mantenimiento de la calidad de agua y la regulación del ciclo hidrológico provistos por los bofedales en la zona⁷⁶».

En la línea de base del EIA inicial (2011) se llegó a identificar como áreas claves varios bofedales, como los ubicados en la parte alta de las quebradas del río Pumamarca, la parte alta del cerro Tikapallana, en la comunidad de Choquecca Antio, y otras zonas aledañas. En el reconocimiento de la ruta de transporte de concentrado se identificaron 17 bofedales como hábitats sensibles, debido a que son susceptibles a cambios en los flujos de agua y la acumulación de material particulado⁷⁷. Según el estudio ambiental, los impactos ambientales en los bofedales son altos y perdurarán hasta después del cierre de la mina.

⁶⁸ Manantiales en la subcuenca Ferrobamba. Los flujos del río y manantiales de la subcuenca Pamputa también se reducirán. Resumen Ejecutivo. Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Minero Las Bambas. Elaborado por Golder Associates, 2010. Aprobado por el Ministerio de Energía y Minas por RD N° 073-2011-MEM/AAM, del 7 de marzo de 2011, p. 79.

⁶⁹ Ibidem, p. 78.

⁷⁰ Ibidem, p. 89.

⁷¹ Ibidem, p. 82.

⁷² Ibidem, p. 81.

⁷³ Ibidem, p. 87.

⁷⁴ Ibidem, p. 168.

⁷⁵ Ibidem, p. 80.

⁷⁶ Ibidem, p. 53.

⁷⁷ Volumen III, SEC B.1, del Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Minero Las Bambas. Elaborado por Golder Associates, 2010. Aprobado por el Ministerio de Energía y Minas por RD N° 073-2011-MEM/AAM del 7 de marzo de 2011, p. 451.

- Fauna: las especies locales utilizadas por la población, así como las endémicas, raras y en peligro (truchas, anfibios, mamíferos, aves) sufrirán impactos negativos de consecuencia ambiental alta e irreversible. Sus hábitats se perderán durante las etapas de construcción y operación⁷⁸.

Las Bambas: hábitat de una nueva especie

En el 2012 fue descubierta una especie de lagartija (*Liolaemus genus*) nueva para la ciencia, que habita exclusivamente esta zona de Apurímac.

Este descubrimiento fue advertido durante un monitoreo biológico realizado por la empresa. Las Bambas contrató un equipo especializado de biólogos para que realicen estudios adicionales con el fin de describir al anfibio identificado. Este trabajo investigó la relación genética entre las lagartijas de la población *Liolaemus* capturadas en el área del proyecto Las Bambas y las lagartijas del mismo género y grupo capturadas en otras áreas del sur del Perú. Los resultados de las pruebas genéticas respaldan la conclusión de que la población de Las Bambas corresponde a una especie no descrita o nueva de *Liolaemus*.

Por encontrarse en el área de mina, ejemplares únicos de esta «nueva» especie fueron reubicados, de acuerdo a un protocolo aprobado por el SERFOR (2017). Así, más de 100 ejemplares fueron transferidos a un primer sitio de recibimiento localizado en un área dentro de la unidad minera donde, según la empresa, «no se esperan mayores trabajos en el futuro». En el 2018 la empresa llevaría a cabo un monitoreo para determinar si el protocolo fue exitoso, de lo contrario las operaciones mineras implicarían la destrucción del hábitat de esta nueva especie y su posible extinción.

Las especies del género *Liolaemus* tienen un importante rol ecológico en la cadena alimentaria, ya que se alimentan de pequeños invertebrados y vertebrados como ranas (controlando las poblaciones), y estos a su vez sirven de alimento a vertebrados mayores.

Fuentes: Segunda modificación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Minero Las Bambas, volumen III, p. 439; Reporte de sostenibilidad de Las Bambas, 2016, p. 57.

Los impactos, sin embargo, van más allá de la contaminación. Las comunidades altoandinas de la zona de Las Bambas se desenvuelven en escenarios de alto riesgo y son sumamente vulnerables a desastres por los efectos del cambio climático en curso, que se presentan con intensidad en la zona. En diciembre de 2018 el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) reportó varias emergencias por lluvias, heladas, vientos, nevadas y sequías en los distritos de Haquira, Mara, Coyllurqui, Tambobamba y Challhuahuacho, en la provincia de Cotabambas, que afectaron a más de 2 mil personas. Las estrategias de adaptación construidas pacientemente por las comunidades a lo largo de siglos son seriamente desafiadas por la velocidad de los cambios en curso (disminución de ríos, afectación de manantiales, entre otros) que ocasiona la actividad minera. Los impactos que genera la minería a gran escala y la incertidumbre de las predicciones de la empresa minera MMG en el caso Las Bambas agudizan esta situación.

Polvo, vibraciones, ruido y más cambios a lo largo de la carretera minera

El incremento del tránsito pesado afecta las condiciones de vida digna y el derecho a un ambiente sano (CooperAcción, 2015: 13) de las comunidades a lo largo del corredor minero. El transporte masivo del mineral ha terminado por reconfigurar la vida de las comunidades a lo largo de la vía. Más de 250 camiones diarios de alto tonelaje transitan por una vía que no está asfaltada y no reúne las condiciones técnicas para el transporte de carga pesada, levantando polvo, produciendo vibraciones, generando contaminación acústica, efectos que, sumados, conllevan un sistemático impacto sobre las viviendas, los sembríos y las comunidades aledañas a este corredor minero.

Los casos de comunidades campesinas afectadas por estas nuevas condiciones del transporte minero son múltiples y siguen un patrón común. Por ejemplo, en la comunidad campesina de Yuricancha, lo que era antes una pequeña vía de uso comunal se ha convertido en una carretera minera ocupada por los vehículos de alto tonelaje de Las Bambas. El paso constante de los camiones mineros produce vibraciones que afectan las viviendas construidas con adobe, interrumpe el desplazamiento regular de los niños a la escuela, el paso del ganado y de

⁷⁸ Golder Associates. Resumen Ejecutivo, p. 87.

la gente. Estos vehículos levantan polvo, generan ruido y, así, afectan las condiciones normales de vida de esta comunidad. A pesar de ello, la empresa no ha evaluado los impactos, ni diseñado medidas para mitigar estos daños. Tampoco ha incluido a esta comunidad como parte de su área de influencia ambiental. Frente a las denuncias, ha intentado compensar las afectaciones entregando materiales de construcción. En este proceso, funcionarios de la empresa han llegado a las comunidades intentando canjear la entrega de los materiales por consentimientos y firmas que silencien las denuncias, sin mayor información. Estos casos se repiten en más de 50 comunidades campesinas a lo largo del corredor minero.

Varias de estas comunidades afectadas han instado al diálogo a la empresa minera e implementado medidas de protesta social⁷⁹. Como reacción a estas medidas y a los lamentables conflictos sociales que estallaron en la zona, MMG y el Estado peruano han venido realizando algunas acciones para tratar de compensar y gestionar los impactos ambientales. En algunas comunidades la empresa ha emprendido estudios independientes para determinar el impacto del polvo y las vibraciones de su transporte minero⁸⁰. También se han pactado medidas de compensación de daños, pero estas no se aplican de manera uniforme, sino que la empresa decide de forma discrecional dónde y con qué comunidades implementarlas. Además, estas medidas ambientales no forman parte de los documentos de gestión de la empresa; en la práctica, esta no reconoce de manera oficial los impactos ambientales provocados por el transporte de sus minerales. En vista de que el corredor minero ha sido declarado como una vía pública, Las Bambas busca por todos los medios evadir su responsabilidad en la generación de los impactos ambientales y sociales generados por el paso de sus volquetes con minerales.

4.2.4. Afectación del derecho a la participación de la población en la gestión ambiental

Como ya se indicó, los cambios realizados en el EIA inicial (2011) se hicieron de manera acelerada, con procedimientos simplificados: a través de los

denominados ITS. Esto implicó que se formularan sin verificación de campo, información, consulta ni participación de las comunidades afectadas. Los ITS, siendo un instrumento de gestión ambiental regulado bajo los principios de la LGA y el SEIA, no contemplan la aplicación de ningún mecanismo de participación ciudadana. De esa manera se vulneran los principios sobre participación establecidos en las normas descritas previamente. Es importante resaltar que la omisión de los mecanismos de participación ciudadana puede constituir un factor muy poderoso para que se produzcan conflictos sociales. La falta de transparencia o diligencia debida de las empresas titulares para comunicar los cambios que se quieren hacer a sus proyectos a la población de sus zonas de influencia puede terminar resquebrajando las relaciones entre ambas partes, alimentando las percepciones negativas de la población, todo lo cual alimenta la posibilidad de un conflicto entre la empresa, la población y el Estado. Las experiencias recientes sobre la aplicación de los ITS en el caso de la minera Las Bambas avalan esta posición. Recuérdese que el primer gran conflicto sucedido en torno a Las Bambas en septiembre de 2015, y que derivó en la muerte de tres personas, dejó inválida a otra y produjo numerosos heridos, se dio como consecuencia de los cambios hechos por la empresa en el diseño original de su proyecto a través de los ITS, razón por la cual no se informó a la población.

Otra de las consecuencias de estos cambios inconsultos que hizo Las Bambas en el proyecto minero fue la exclusión del área de influencia social de las comunidades campesinas que ahora se encuentran en la ruta de transporte del mineral, en diferentes distritos a lo largo de la carretera, y que formaban parte del área de influencia en el EIA inicial (2011). Estas fueron excluidas sin ser informadas ni consultadas. Las comunidades (por ejemplo, la de Allahui, Cotabambas, Apurímac) han solicitado directamente explicaciones a la empresa MMG por esta situación, pero no han recibido respuesta.

La empresa presentó una nueva modificación a sus documentos de gestión ambiental, denominada Tercera Modificatoria del EIA, aprobada en octubre

⁷⁹ Comunicado público de agosto de 2018 de la comunidad de Pisacasa.

⁸⁰ La empresa minera contrató al Laboratorio de Sísmica de la Pontificia Universidad Católica del Perú para realizar el estudio de vibraciones y sus impactos en algunas de las comunidades del corredor. Este estudio fue presentado a la comunidad de Pisacasa en agosto de 2018, reunión en la que participamos directamente. La comunidad de Pisacasa había implementado previamente medidas de protesta y exigido la atención de las afectaciones a su población. Por otro lado, la comunidad vecina de Yuricanha no fue incluida en este estudio, a pesar de que sufre la misma problemática; allí la organización comunal no cuenta con información suficiente sobre sus derechos y, por tanto, no ha llevado a cabo medidas de protesta.



de 2018 por SENACE. Esta modificatoria introdujo algunas medidas de participación ciudadana. No obstante, el Frente de Defensa de Cotabambas apeló esta decisión considerando que ella forma parte de un conjunto de modificaciones dispersas, que atentan contra una verdadera evaluación integral de los impactos del proyecto minero Las Bambas, así como contra la sostenibilidad de sus territorios.

MMG Las Bambas y su responsabilidad de respetar el derecho a un ambiente sano

La protección del medio ambiente y la participación de las comunidades locales en la gestión ambiental aparecen como prioridad del consorcio MMG y forman parte de la misión, visión y metas trazadas por la empresa en sus reportes de sostenibilidad de los años 2016 y 2017. Así, en el de 2017 resalta su preocupación por el manejo del agua, de la biodiversidad, entre otros. Además, destaca los esfuerzos realizados para dar solución al conflicto generado por la carretera minera, y manifiesta su voluntad de invertir en mejorar la vía y gestionar los impactos ambientales provocados por el traslado de sus camiones.

Asimismo, por ser una empresa de capitales chinos, se somete a los «Lineamientos sobre responsabilidad social en la inversión minera china en el extranjero», que señala:

[...] las compañías deben considerar de manera proactiva los factores jurídicos, éticos, sociales

y ambientales en los procesos de toma de decisiones y en sus operaciones. Las compañías deben respetar profundamente los derechos e intereses de todos los actores comportándose ética y transparentemente; manejando de manera efectiva los impactos ambientales y sociales causados por la exploración, explotación, procesamiento, inversión y otras actividades relacionadas a la minería; y esforzándose por alcanzar un desarrollo armonioso de las operaciones mineras.

A pesar de sus compromisos políticos, la empresa minera Las Bambas opera en un contexto de vulneración del derecho al medio ambiente sano de las comunidades locales. Como hemos visto, esto se desprende de los vacíos y deficiencias en el contenido de sus estudios ambientales (y sus varias modificaciones), los impactos de la explotación y del transporte minero en las comunidades, además de la exclusión de la población de las decisiones promovidas por la empresa.

Frente a las denuncias de los afectados y a partir de los procesos de diálogo y negociación (2015 y 2016), MMG viene implementando medidas de compensación por los daños causados:

Hemos hecho esfuerzos significativos para mitigar los desafíos tales como la gestión del polvo y del ruido. Hasta la fecha hemos invertido 230mill en mejorar la carretera existente⁸¹.

⁸¹ Informe de sostenibilidad Las Bambas, 2017, p. 9.



Los procedimientos de reclamos del sitio son respaldados por la comunidad y están alineados con las disposiciones de remediación de los PR⁸².

Estas medidas, sin embargo, no han sido diseñadas ni consultadas con los grupos de afectados; no son transparentes y, sobre todo, no reconocen las afectaciones de los derechos fundamentales por causa de la actividad empresarial. Estos mecanismos, que sin duda son útiles en un marco de responsabilidad social empresarial y de acciones voluntarias, no constituyen mecanismos de reparación de derechos humanos según los estándares internacionales y de acuerdo con el marco de los PR.

De esa manera, a pesar de que ha cumplido con establecer compromisos políticos, MMG Las Bambas no ha implementado un proceso de debida diligencia ni medidas de reparación frente a las consecuencias negativas generadas por sus actividades sobre el derecho a un medio ambiente sano de la población local y, por tanto, no cumple con su responsabilidad de respetar derechos humanos de acuerdo con los estándares previstos por los PR.

4.3. Afectación de los derechos a la vida, la libertad de expresión, la libertad de tránsito y de protesta social en el ámbito de ejecución del Proyecto Las Bambas y el Proyecto Tintaya-Ampliación Antapaccay-Integración Coroccohuayco

La incapacidad del gobierno central para gestionar los múltiples focos conflictivos en el área de influencia del proyecto Las Bambas (provincia de Cotabambas, Apurímac) y el proyecto Tintaya-Ampliación Antapaccay-Integración Coroccohuayco (provincia de Espinar, Cusco) lo ha llevado a empoderar ciertas herramientas legales que le permiten mantener el control sobre la población en el caso de que ocurran nuevos incidentes.

Estados de emergencia para garantizar la continuidad de las operaciones

Por un lado están los estados de emergencia, que activan la intervención de las Fuerzas Armadas y limitan una serie de derechos constitucionales relacionados justamente con el derecho a la protesta. Es importante resaltar que esta prerrogativa constitucional viene siendo utilizada de forma reiterativa en espacios de conflictividad social relacionados con actividades extractivas. A partir de mediados de 2017, el Gobierno peruano optó por declarar ininterrumpidamente el estado de emergencia en el corredor minero, situación que se extendió hasta el primer trimestre de 2019. No existe precedente histórico alguno de un estado de emergencia tan largo en el caso de un conflicto

⁸² Ibidem, p. 12.

socioambiental, o cuyos efectos abarquen única y exclusivamente un corredor minero de más de 400 km. Resulta por ello claro que la única finalidad de recurrir continuamente a esta medida pasa por garantizar la normalidad de las operaciones mineras que se vienen desarrollando en la zona, principalmente en Las Bambas y Tintaya-Antapaccay-Coroccohuayco.

Estos regímenes de excepción han permitido la intervención de fuerzas policiales y militares en un contexto de recorte de las libertades de expresión, reunión y libre tránsito de la población. Durante la declaratoria de estados de emergencia, varios contingentes de policías y militares fuertemente armados ocuparon las pequeñas localidades ubicadas en los contornos de las operaciones mineras del corredor minero, vigilando a la población local. Durante estos períodos, las comunidades, sus dirigentes, organizaciones sociales, e incluso los Comités de Monitoreo Ambiental, tuvieron prohibido reunirse o concertar acciones.

Además, el mecanismo de los estados de emergencia se ha utilizado más allá de sus límites constitucionales, que indican que solo debe aplicarse en «caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación». Ninguna de estas situaciones se presentó para justificar una medida de excepción de tal naturaleza. Por el contrario, fue utilizada como una medida «preventiva».

Convenios entre las empresas y las fuerzas policiales

De igual manera, en octubre de 2016 se produjo un bloqueo en el corredor minero. Luego de una irregular intervención policial para tratar de desbloquear la vía, falleció un comunero de un disparo en la cabeza. Este incidente expuso públicamente la existencia de una serie de convenios privados suscritos entre la Policía Nacional del Perú (PNP) y empresas mineras, como Las Bambas y Glencore. Tales convenios tienen como finalidad que la PNP brinde seguridad a las instalaciones de las empresas. De los 29 convenios entre empresas extractivas y PNP con

fecha de caducidad entre los años 2019 y 2022, en Apurímac se han celebrado cinco, uno de los cuales corresponde a Las Bambas S.A. Por su parte, de los 10 convenios con empresas que tienen proyectos en Cusco, uno fue celebrado con Glencore por el proyecto Tintaya-Antapaccay-Coroccohuayco. Todos esos convenios están vigentes.

Este tipo de convenios representan en la práctica una privatización de la función policial en beneficio directo de las empresas mineras, de modo que se convierten en una herramienta coercitiva e ilegítima contra la movilización social y el derecho a la protesta. Además, pareciera ser que su existencia propicia el efecto contrario a mantener el orden interno y la seguridad pública: generan mayor desconfianza de la población en el Estado y su parcialidad hacia las empresas, elevando las tensiones del conflicto; y, en las situaciones más álgidas, alteran la gobernabilidad que la Policía tiene como misión preservar. Al final se crea un círculo vicioso retroalimentado por una población desconfiada que se manifiesta reactivamente ante este tipo de prácticas, lo que fortalece el rol de la Policía como agente al servicio de las empresas. Resulta particularmente notorio que, en el caso del convenio entre la minera Las Bambas y la PNP, fuera suscrito por el director general de la PNP, quien a su vez era la autoridad que recomendó al Ejecutivo la declaratoria de los estados de emergencia, situación que pone de manifiesto un grave conflicto de intereses.

Los casos de abusos policiales e incidentes conflictivos que concluyeron en muertes y heridos en la zona del corredor minero han sido reiterativos en los últimos años. En el caso de la provincia de Espinar, donde opera Glencore, en mayo de 2012, a raíz de un conflicto producido por el proyecto Tintaya-Antapaccay, un grupo de protestantes fueron detenidos de manera arbitraria por miembros de la policía y retenidos en las instalaciones de la empresa minera. También se produjeron cuatro muertes, y decenas de heridos, entre pobladores y policías. La responsabilidad de la empresa Glencore por maltratos y torturas que se habrían producido durante estas detenciones está en la base de un proceso judicial contra la empresa en las cortes de Reino Unido⁸³.

⁸³ Informe Sombra de la Red de Observadores de Glencore. PAS, CooperAcción, BePe y CEPA, 2017. En <http://observadoresglencore.com/wp-content/uploads/2017/03/Informe-Sombra-de-las-Operaciones-de-Glencore-en-Latinoam%C3%A9rica-RESUMEN-EJECUTIVO.pdf>

De igual manera, en el caso de Las Bambas, durante las protestas del 28 de septiembre de 2015, la policía detuvo a 17 personas de las comunidades locales, entre ellas una mujer. Todos permanecieron privados de libertad en las instalaciones de la empresa minera MMG Las Bambas por más de 24 horas⁸⁴. Como consecuencia de estos disturbios se produjo la muerte de tres personas y decenas de heridos.

Procesos penales contra dirigentes sociales

Un último mecanismo coercitivo que utiliza el Estado contra la población y para contener la emergencia social se refiere al impulso de las vías penales para abrir juicios contra los principales dirigentes. Así, se viene recurriendo constantemente a la judicialización de la protesta social en espacios de desarrollo de actividades extractivas con altos niveles de conflictividad social, como un medio para limitar las acciones de representación colectiva e incidencia que realizan los dirigentes sociales. Las acciones de protesta social (ocupación de carreteras, movilización pública, entre otros) han traído como consecuencia denuncias contra los manifestantes. Por lo general, los cargos que se les imputan son «asociación ilícita para delinquir», por pertenecer a una organización social, «disturbios», «resistencia a la autoridad», «extorsión», entre otros.

No existe un dato preciso de cuántas personas han sido criminalizadas en el marco de los conflictos sociales. Se estima que entre 2012 y 2019 habría más de 40 procesos de investigación a nivel fiscal o policial en curso en la provincia de Cotabambas. Los casos más emblemáticos son los relacionados con el conflicto de septiembre de 2015 que protagonizó la población de la provincia de Cotabambas contra la empresa Las Bambas. También está el caso del exalcalde de Espinar, Oscar Mollohuana, quien fue denunciado y procesado por haber liderado las protestas del año 2012. Ninguno de estos juicios se ha resuelto hasta la fecha y, en la práctica, ante la ausencia de pruebas concretas incriminadoras contra los dirigentes procesados, estos juicios vienen siendo utilizados como un mecanismo para mantener controlados e intimidados a los principales dirigentes de la zona.

En estos procesos penales las empresas mineras se han constituido como partes interesadas de manera

voluntaria. Así, por ejemplo, MMG Las Bambas viene participando activamente e impulsando los procesos penales contra los dirigentes que participaron de las protestas sociales de los años 2015 y 2016, por los cargos de asociación ilícita para delinquir, disturbios, entre otros. Para ello, la empresa ha contratado a los buffets de abogados más prestigiosos del país. Sus profesionales intervienen permanentemente en las audiencias y les dan a los procesos un impulso que no tendría en condiciones normales. La participación de los abogados de MMG Las Bambas en las audiencias incluso ha sido calificada como prepotente por los dirigentes y testigos. La población de la zona ha exigido a la empresa y al Estado que declare el archivo de los procesos, por atentar contra sus derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la protesta social.

En sus reportes de sostenibilidad, Glencore y MMG resaltan la importancia del diálogo, la confianza y la participación de la población de sus áreas de influencia. Estos aparecen como prioridades en sus políticas y compromisos sobre derechos humanos para sus operaciones.

No obstante, en las zonas de influencia de Glencore y de MMG Las Bambas el uso violento de la fuerza policial y militar, el recorte de derechos y la criminalización de dirigentes, implementados con el objetivo de garantizar la continuidad de las operaciones mineras, genera desconfianza y temor de la población frente a la empresa minera, a la que ven como responsable principal de la vulneración de sus derechos y libertades fundamentales.

Como hemos visto, en estos contextos las empresas mineras han actuado apoyando directamente las acciones de represión de la protesta social (a través de los convenios suscritos con la PNP o prestando herramientas e instalaciones, por ejemplo) y/o beneficiándose de manera indirecta de situaciones de vulneración de derechos a la libertad y seguridad personales (estados de emergencia y criminalización de opositores para garantizar las operaciones). De este modo, en el corredor minero estas empresas pueden contribuir a causar afectaciones en los derechos fundamentales a la vida, la libertad y la seguridad de la población de sus zonas de influencia.

⁸⁴ En «Informe caso Las Bambas», 2015. Instituto de Defensa Legal y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos





Conclusiones

1. El alto número de conflictos sociales que acompaña la expansión minera en el Perú nos indica que las estrategias para proteger derechos frente a los impactos generados por esta actividad han venido fallando. Las zonas mineras son ahora escenarios de conflicto y disputa. En la base de estos conflictos existe una agenda legítima de derechos que espera ser abordada. En esa línea, el marco de los PR aparece como una herramienta que puede ser útil para la defensa de derechos de los afectados y la sociedad civil, por una razón fundamental: los PR logran que se reconozca, por primera vez desde el discurso oficial de los gobiernos, de las corporaciones y de los organismos de derecho internacional, la relación directa que existe entre las empresas y sus afectaciones a los derechos humanos. Así, estos PR aparecen para legitimar el lenguaje de la defensa de derechos y determinar, al más alto nivel nacional e internacional, que las actividades de las empresas sí afectan derechos, que estas deben hacerse responsables de sus acciones, y que los Estados deben proteger de ellas a sus ciudadanos.

2. Habiendo analizado los documentos de planificación (Acuerdo Nacional, Plan Bicentenario, entre otros) desde el marco de los PR, los resultados saltan a la vista: estos documentos no abordan el tema de empresas y derechos; al contrario: se resisten a superar el discurso tradicional que se enfoca únicamente en los beneficios económicos y desconoce e invisibiliza las afectaciones de derechos humanos que provoca la actividad empresarial.

Sin embargo, esta situación ha empezado a cambiar. Recientemente, el Gobierno peruano aprobó el PNDH 2018-2012, que aborda por primera vez de manera oficial el tema de la relación entre empresas y derechos humanos, así como la necesidad de proteger a los defensores de derechos. Como parte del proceso de implementar los PR en el país, el PNDH establece un compromiso-país de contar con un Plan Nacional de Acción. En el proceso de PNA iniciado, organizaciones de la sociedad civil exigen la participación directa y descentralizada de los grupos de afectados, así como la inclusión de los impactos de la minería sobre los derechos humanos como tema prioritario.

3. El avance de la explotación intensiva de cobre en los territorios campesinos e indígenas del sur andino se proyecta a largo plazo en medio de un contexto de institucionalidad ausente, de pobreza y de profundas asimetrías de poderes. En estas condiciones, los impactos negativos propios de la actividad minera a gran escala producen afectaciones de derechos que no han sido abordadas. Ello está en la base de una permanente situación de conflicto social en las regiones de Apurímac y Cusco del corredor minero del sur andino.

4. Existe una situación de vulneración de derechos indígenas perpetrada por empresas transnacionales en el citado corredor. El territorio del corredor minero es territorio indígena reconocido por el gobierno nacional peruano. A pesar de ello, las empresas mineras celebran contratos de compra-venta de terrenos de las comunidades indígenas (que causan el parcelamiento de sus territorios, la desconexión y el desplazamiento de sus poblaciones) sin implementar medidas especiales de acuerdo con los estándares internacionales en la materia. Asimismo, en estas zonas ninguno de los proyectos mineros o sus modificaciones ha sido objeto de un proceso de consulta previa, libre e informada, tal como lo prescribe el Convenio 169 de la OIT. Además, ambas empresas omiten el establecimiento de procesos de debida diligencia de derechos humanos que recojan y evalúen específicamente el impacto de sus operaciones sobre los derechos de las poblaciones indígenas que habitan en sus zonas de actividad, razón por la cual no es posible para las empresas identificar las afectaciones e implementar medidas especiales destinadas a respetar los derechos de los pueblos indígenas. Esto mismo hace imposible diseñar e implementar medidas de reparación de las afectaciones producidas a los pueblos indígenas como un grupo especialmente vulnerable a los impactos de la explotación minera a gran escala.

Por tanto, la operación minera se lleva a cabo en medio de un contexto de vulneración permanente de los derechos indígenas de la población establecidos por los estándares nacionales e internacionales. Glencore y MMG Las Bambas operan en estos contextos de vulneración



de derechos. No obstante lo que afirman sus documentos corporativos, en sus zonas de operación ambas empresas están muy lejos de cumplir con su responsabilidad de respetar derechos humanos y de implementar medidas específicas para garantizar los derechos indígenas, como prevé el marco de PR de Naciones Unidas.

5. Los impactos negativos y las afectaciones identificadas revelan que, en el corredor minero del sur andino, las empresas mineras transnacionales no han implementado las acciones necesarias para cumplir con respetar los derechos humanos y reparar los daños causados, tal como lo establecen los estándares de los PR. Entre las principales afectaciones identificadas encontramos:

En el caso del proyecto minero Tintaya – Antapaccay – Coroccohuayco de la empresa suiza Glencore, se afecta particularmente el derecho fundamental de la población de Espinar al agua. Los EIA de la empresa señalan que la explotación minera de Glencore ha causado y causa impactos negativos en el agua de los territorios comunales, y que estos afectan a las comunidades de Espinar. La interrupción de las quebradas y la reducción de los flujos superficiales atentan contra el uso del agua de las comunidades en el área de influencia minera.

Frente a esta afectación, Glencore propone entre sus medidas de mitigación la entrega directa de volúmenes de agua. No obstante, con esta entrega o «reposición» de agua se pierde el uso libre y tradicional que de ella hacían los comuneros, y las relaciones sociales y culturales que se producían alrededor de este recurso, que son reemplazadas por una relación de dependencia con la empresa minera. En Espinar se evidencia que, en la práctica, los derechos sobre el agua otorgados para la explotación minera de Glencore han prevalecido sobre los derechos de agua de las comunidades campesinas e indígenas del área de influencia. Por otro lado, la alteración de la calidad del agua afecta directamente la salud y la vida de la población de las áreas de influencia minera: el organismo de más de 700 personas presenta metales pesados por encima de los parámetros recomendados. La situación de riesgo sanitario es grave en Espinar.

A pesar de cumplir con establecer compromisos políticos, Glencore no ha implementado un proceso de debida diligencia y medidas de reparación de las consecuencias negativas provocadas por sus actividades sobre el agua. Así, a pesar de haber suscrito los estándares en derechos humanos de los Principios Rectores, Glencore provoca con sus operaciones afectaciones del derecho



fundamental al agua de la población local de Espinar y no cumple con su responsabilidad de respetar derechos humanos.

Por su parte, el proyecto minero Las Bambas, de la empresa china MMG, afecta el derecho fundamental al medio ambiente de la población en su zona de influencia. Los EIA y sus varias modificaciones (mediante el procedimiento rápido y simplificado de ITS) han ignorado sistemáticamente los perjuicios a derechos de la población de la zona de influencia. A partir del análisis de estos instrumentos se puede observar que MMG Las Bambas no ha cumplido con identificar y evaluar de manera integral los impactos actuales de sus operaciones en los manantiales, bofedales, ríos y usos del agua de las comunidades, así como en las especies locales y, en general, en la calidad de vida de la población de toda su área de influencia.

La evaluación de impactos de MMG Las Bambas no cumple con los estándares internacionales y atenta contra el principio de indivisibilidad, esencial para una evaluación integral de impactos que garantice la protección ambiental. Mediante la fragmentación de sus estudios ambientales, Las Bambas ha terminado por invisibilizar los impactos negativos reales generados por sus operaciones. Si bien la empresa

minera argumenta que ha realizado modificaciones no significativas de componentes secundarios del proyecto, esto ha sido rechazado por autoridades y especialistas: las plantas de molibdeno y de filtro y el área de almacenamiento de concentrados constituyen componentes principales, y lo mismo sucede con la reducción de puntos de monitoreo de aguas y con los cambios en el transporte terrestre del mineral. En este último caso, el incremento del tránsito pesado afecta y transforma la vida de las comunidades a lo largo de la vía. Las medidas de compensación de los daños implementadas por la empresa no forman parte de sus documentos oficiales de gestión: en la práctica, la empresa minera no reconoce de manera oficial –y, por tanto, no gestiona– los impactos ambientales del transporte de sus minerales.

Además, los EIA de la empresa MMG incluyen una serie de impactos negativos, de los que resaltan la reducción total del flujo del río Ferrobamba (Fuerabamba) y de los manantiales de la subcuenca, las filtraciones de agua de los relaves a través de todo el ciclo de la vida de la mina que impactará en el flujo base de los cursos de agua, el efecto permanente sobre los bofedales y sobre las especies de fauna local que sufrirán impactos negativos de consecuencia ambiental alta e irreversible.

A pesar de que ha cumplido con establecer compromisos políticos, MMG Las Bambas no ha implementado un proceso de debida diligencia y medidas de reparación frente a las consecuencias negativas generadas por sus actividades sobre el agua, los bofedales, la flora y fauna locales, y sobre el territorio de las comunidades campesinas de la zona. Frente a las denuncias de los afectados y a partir de los procesos de diálogo y negociación en los que la empresa ha participado (2015 y 2016), MMG viene implementando algunas medidas de compensación, pero estas no son diseñadas ni consultadas con los grupos de afectados, no son transparentes y, sobre todo, no reconocen las afectaciones de los derechos fundamentales por causa de la actividad empresarial. Por tanto, no cumplen con los estándares de las medidas de reparación establecidas en el marco de los PR.

6. La evidencia recabada apunta a que la actividad minera empresarial de Glencore y MMG Las Bambas contribuye a causar afectaciones del derecho a la vida, a la libertad de expresión, a la libertad de tránsito y al derecho a la protesta. Por un lado, ambas empresas se han beneficiado directamente de la actuación policial gracias a la ejecución de los convenios de seguridad suscritos con la Policía Nacional del Perú, que han permitido y facilitado el uso de la fuerza policial nacional para reprimir la protesta social de la población local y proteger las instalaciones y actividades de las empresas mineras. En el marco de la implementación de estos convenios, la PNP ha hecho uso irregular y arbitrario de sus facultades, ha causado la muerte de ciudadanos campesinos de la zona durante las acciones de represión de la protesta y ha provocado heridos y detenciones arbitrarias en los campamentos de Glencore y de MMG Las Bambas. Por otro lado, para proteger el desarrollo normal de las actividades mineras de Glencore y MMG Las Bambas, las fuerzas policiales han promovido la declaratoria permanente de estados de emergencia, esto es, de regímenes de excepción que restringen los derechos ciudadanos a la libertad, al libre tránsito, a la reunión, entre otros. Los estados de emergencia permiten la intervención de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en la persecución y detención de dirigentes, líderes y lideresas sociales, legitimando la criminalización de la protesta social en el corredor minero.

A pesar de que, en sus reportes de sostenibilidad, tanto Glencore como MMG destacan la importancia del diálogo, la confianza y la participación de la población de sus áreas de influencia, en la práctica contribuyen a la implementación de este tipo de medidas coercitivas contra la población; por ejemplo, costearo a los principales estudios de abogados de Lima para que lleven los procesos penales contra los dirigentes sociales.

Así, la acción de las empresas mineras en estos casos contribuye a causar afectaciones de los derechos y libertades fundamentales de la población de sus zonas de influencia, que no son reconocidas por las empresas y frente a las cuales no se han adoptado medidas de reparación. Esto atenta directamente contra los estándares de los Principios Rectores, siendo que tanto Glencore como MMG no cumplen con su responsabilidad de respetar derechos humanos.

7. A partir de las afectaciones identificadas, resulta evidente que los Principios Rectores no se implementan en el corredor minero. Las operaciones de Glencore y de MMG Las Bambas no cumplen con su responsabilidad de respetar derechos humanos y están aún muy lejos de los estándares internacionales que han suscrito. A pesar de los compromisos políticos y el marketing empresarial, estas corporaciones no han incorporado en sus prácticas medidas específicas para el respeto de los derechos humanos. Las afectaciones de derechos por parte de las empresas se mantienen y no ha sido reparadas. En el contexto del corredor minero, las empresas transnacionales operan bajo un patrón de permanente violación del derecho al agua, al medio ambiente, a derechos indígenas y a la vida y a la libertad.

8. El análisis de la situación de las empresas y los derechos humanos en el corredor minero del sur andino del Perú confirma que el marco de los Principios Rectores de Naciones Unidas no es suficiente. Otros mecanismos de naturaleza vinculante, que provengan del ámbito voluntario y obliguen realmente a las empresas transnacionales, son indispensables para frenar las afectaciones.

Bibliografía

Autoridad Nacional del Agua. (2015). *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos*. En <http://www.ana.gob.pe/media/1151732/revista%20aguaymas%20segunda%20edicion%202015.pdf>

Banco Mundial. (2017, febrero). *Perú. Diagnóstico sistemático de país*. Reporte 112694-PE. Banco Mundial.

Calle, Isabel, & Ryan, Daniel (Coords.) (2016). *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*. Lima: SPDA.

Cantú Rivera, Humberto (2015). *La OCDE y los derechos humanos: el caso de las Directrices para Empresas Multinacionales y los Puntos de Contacto Nacional*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, volumen XV, pp. 611-658. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Castillo, Marlene (2019, febrero). *Espinar-Cusco: contaminación, conflicto y demandas asociados a la minería a tajo abierto y las políticas de gobierno*. Informe Asesoría CPAAAAE-04-02-2019/MCF. Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

CooperAcción. (2015). *Observatorio de Conflicto Mineros en el Perú: informe especial caso Las Bambas*. Lima: CooperAcción.

CooperAcción. (2017, diciembre). *Informe concesiones*. En <http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/INFORME-DE-CONCESIONES-MINERAS-2017-3.pdf>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Medio ambiente y derechos humanos. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 solicitada por el gobierno de Colombia. Medio ambiente y derechos humanos.

Deva, Surya (2018). Empresas y derechos humanos: ¿momento de ir más allá del «presente»? En Rodríguez Garavito, César (Ed.), *Empresas y derechos humanos en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Glencore. (2018). *Our approach to sustainability*.

Mehra, Amol (2018). Siempre y de todas las formas: garantizar el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas En Rodríguez Garavito, César (Ed.), *Empresas y derechos humanos en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Melish, Tara (2018). Volver a incluir «los derechos humanos» en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Cambiar de marco e incorporar los derechos de participación. En Rodríguez Garavito, César (Ed.), *Empresas y derechos humanos en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Ministerio de Cultura. *Derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios*. Lima: MINCU.

Ministerio de Energía y Minas. (2018). *Visión de la minería en el Perú al 2030*. Resumen Ejecutivo. Lima: MEM. En http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=9&idPublicacion=583.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Lima: MINJUS.

Organización de la Naciones Unidas. (2017, 15 de junio). *El derecho al agua*. Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Organización de las Naciones Unidas. (2018, 19 de julio). Asamblea General. *Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable. A/73/188.

Salazar, Milagros (2015, marzo). El círculo minero de la infracción. Investigación periodística. En <http://convoca.pe/investigacion/el-circulo-minero-de-la-infraccion>

Vargas, Claret (2018). ¿Un tratado sobre empresas y derechos humanos? Un debate recurrente en un nuevo panorama de gobernanza. En Rodríguez Garavito, César (Ed.), *Empresas y derechos humanos en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Vega, Eduardo (2018, 18 de septiembre). Empresas y derechos humanos. Artículo de opinión publicado en el suplemento Jurídica del Diario Oficial *El Peruano*.

Wiener, Leonidas (2017). *Problemas de gobernanza en una actividad extractiva: el caso Las Bambas*. Tesis para optar el grado de magíster en Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP.

Zapata, Florencia, & Vidal, Román (2016). *La investigación acción participativa*. Instituto de Montaña. En [http://mountain.pe/recursos/attachments/article/168/](http://mountain.pe/recursos/attachments/article/168/Investigacion-Accion-Participativa-IAP-Zapata-y-Rondan.pdf) Investigacion-Accion-Participativa-IAP-Zapata-y-Rondan.pdf.