

LAS BAMBAS



LA CARRETERA QUE NADIE APROBÓ

**INFORME LEGAL SOBRE LOS PROBLEMAS
E IRREGULARIDADES EN EL TRANSPORTE
DE CONCENTRADOS E INSUMOS**

Ana Leyva

CooperAcción



Acción Solidaria para el Desarrollo

LA CARRETERA QUE NADIE APROBÓ PROBLEMAS E IRREGULARIDADES EN EL TRANSPORTE DE CONCENTRADOS E INSUMOS EN LAS BAMBAS

ANA LEYVA VALERA

**PRIMERA EDICIÓN
JULIO DE 2018**

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-09466.

CooperAcción, Acción Solidaria para el Desarrollo
Calle Río de Janeiro 373, Jesús María. Lima 11 - Perú
Teléfonos (511) 461 2223 / 461 3864
www.cooperacción.org.pe

Fotos de portada y contraportada: Miguel Izaga

CooperAcción



Acción Solidaria para el Desarrollo



PROBLEMAS E IRREGULARIDADES

EN EL TRANSPORTE DE CONCENTRADOS E INSUMOS DE LAS BAMBAS

En el caso del proyecto minero Las Bambas, un cambio significativo operado por la empresa minera durante los últimos años ha sido la forma de transporte del mineral y de los suministros. Inicialmente se contempló la construcción de un mineroducto para el transporte de los minerales extraídos de Las Bambas hacia la mina Tintaya (provincia de Espinar, Cusco), donde serían procesados. En dicho período, tanto Las Bambas como Tintaya pertenecían a un mismo dueño (Xstrata). En el mismo trazo de vía donde se planeaba construir el mineroducto, se tenía previsto la construcción de una vía para el transporte de materiales e insumos a Las Bambas la misma que sería asfaltada a partir del tercer año de operación. Luego del cambio de dueño de Las Bambas, se descartó el proyecto del mineroducto y de la carretera paralela (nunca se realizó alguna acción concreta para su construcción), pasándose a una forma de transporte minero bimodal; consistente en el uso de una vía terrestre para gran parte del recorrido y de vía férrea en el tramo final. La vía terrestre fue construyéndose sobre terrenos comunales y otras vías públicas que ya existían previamente. Este cambio ha tenido un impacto importante en las poblaciones y ha develado las fallas y vacíos del sistema de evaluación del impacto ambiental y de la fiscalización.

I. LOS HECHOS

1. En el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) inicial del proyecto Las Bambas, aprobado por Resolución Directoral - RD 073-2011-MEM/AAM en marzo del 2011, se señalaba que el transporte de concentrados de molibdeno y cobre se haría por mineroducto y el transporte de los suministros y maquinaria se realizaría por carretera, la misma que iría paralela al mineroducto, teniendo como recorrido: Las Bambas (Apurímac) hasta la mina Tintaya (Cusco) donde se tenía previsto ubicar las plantas de filtros y molibdeno para completar el procesamiento del mineral. En el EIA se describe el área de influencia, la línea de base ambiental y social del área del mineroducto, la que incluye la carretera de suministros. Esta evaluación incluye la geomorfología, suelos y capacidad de uso mayor de tierras, hidrología, calidad de agua, calidad de aire, ruido, flora y fauna, comunidades, situación socio-económica. A partir de ello, se identifican los impactos del transporte sobre cada uno de los componentes mencionados, estableciendo medidas de prevención y mitigación para reducir y/o controlar los daños, incluyéndolas a su vez en el plan de manejo y de monitoreo.

2. Además, el área de influencia social establecido en este EIA incluía no solamente a aquellas comunidades afectadas por las operaciones de Las Bambas, sino también a aquellas comunidades colindantes al trazo del mineroducto (y la carretera de suministros), tal como se desprende de la siguiente imagen recogida de la Resolución Directoral 073-2011-MEM/AAM que aprobó este EIA:

3.4.4. Aspecto Social⁷.

- **Área de Influencia Directa Social (AIDS).**- Se ha determinado como AIDS del Proyecto:
 - 18 comunidades campesinas, cerca y/o aguas debajo del área de la mina: Huancuire, Pamputa, Cconccacca, Carmen Alto de Challhuahuacho, Manuel Seoane Corrales, Quehuira, Chuicuini, Chicfahui, Choquecca, Pumamarca, Huanacopampa, Ccasa, Allahua, Ccahuarpirhua, Chumille, Huayulloc, Arcospampa Congota y Sasahuilca.
 - 20 comunidades campesinas a lo largo del mineroducto: Ahuichanta-Huisuray, Anansaya Ccollana, Ccoyao, Ccocha, Ccollana, Charamuray, Chilla, Choquere, Huaccoto, Huacoto Paycama, Huarca, Huaylla Huaylla, Lacaya, Sepillata, Tacrara, Tincurca, Tuntuma, Urisanya y Urubamba.
 - 4 centros urbanos en las proximidades del mineroducto: Haqira, Colquemarca, Velille y Coporaque.
 - **Área de Influencia Indirecta Social (AIDS).**- Se ha determinado como AIDS del Proyecto los distritos de Challhuahuacho, Coylluqui, Tambobamba, Mara y Haqira en la provincia de Cotabambas y el distrito de Progreso en la provincia de Grau, en la jurisdicción del departamento de Apurímac y a los distritos de Chamaca, Colquemarca y Velille en la provincia de Chumbivilcas y los distritos de Coporaque y Espinar en la provincia de Espinar, en la jurisdicción de Cusco.
3. El 29 de agosto de 2013 mediante R.D. 319-2013-MEM-AAM, se aprobó el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) a través del cual se solicitó el traslado de las plantas de filtros y molibdeno de Tintaya (Cusco) a Apurímac (Las Bambas). El ITS tiene un procedimiento de evaluación de tan solo 15 días hábiles que fue regulado el año 2013, mediante D.S. 054-2013-PCM. El cambio de ubicación de las plantas de filtros y de molibdeno implicaba en la práctica un cambio en el medio de transporte de los concentrados, puesto que en adelante el procesamiento de los minerales se llevaría a cabo en la zona de Las Bambas. Sin embargo, la necesidad del cambio no se mencionaría hasta la etapa final del proceso de evaluación de la Segunda Modificatoria del EIA.
4. El 10 de marzo del año 2014 se presentó la solicitud para la Segunda Modificatoria del EIA (M-EIA). Esta segunda M-EIA tenía como objetivo adicionar componentes auxiliares, actualizar el sistema de manejo de aguas y la información de línea de base ambiental y social e identificar los impactos que pudieran ocasionar los cambios planteados. En el documento presentado inicialmente no se hizo mención al cambio de modalidad del transporte de concentrados. Tal como lo podemos apreciar en el resumen ejecutivo cuando se trata el tema del transporte vehicular:

“El acceso regular al área de la mina del Proyecto se mantiene igual al propuesto en el EIA aprobado el 2011 por RD N 073-2011-MEM/AAM (Anexo b2-20.1). De acuerdo a este documento la ruta de acceso se compone de los siguientes tramos:

- Ruta N CU -117: (...)
- Ruta N CU-119: (...)

“La ruta N CU-117 se aprobó para transporte de personal, mientras que la Ruta CU-119 se aprobó para el transporte de suministros y maquinaria pesada.

Adicionalmente y siguiendo con lo dispuesto en el EIA aprobado, se señala que se hará uso de la ruta PE-3SF (ramal), la cual consta de los siguientes tramos: Trayectoria: Emp. PE-3SF (Challhuahuacho)-Abra Huancacalla- Haqira-Abra Acopunco-Quiñota-Llusco-Santo Tomás- Abra Asnoccasa-La Esquina-Velille-Abra Marayniyoc- Abra Huaylla Apacheta- Moracacce-Yauri-Pte. Río Salado-Pulpera-Héctor Tejada-Tablacunca-Abra Mataracocha- Umachiri-Emp. PE-3S (Ayaviri). Esta ruta también se aprobó para transporte de suministros y maquinaria pesada y cabe señalar que su recorrido es paralelo al mineroducto”¹

1 Resumen Ejecutivo. Segunda Modificatoria al EIA de Las Bambas. Énfasis propio.

5. Como inicialmente no se planteó un cambio en la forma y ruta del transporte de concentrados, esto llevó a que en la etapa de opiniones técnicas no se considerara pertinente la opinión del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), y a que este tema tampoco estuviera incluido en el proceso de participación ciudadana.
6. Sin embargo, el 31 de julio de 2014, cuando el procedimiento se encontraba en la etapa de formulación de observaciones, la autoridad ambiental (en ese entonces el Ministerio de Energía y Minas, MINEM) mediante oficio notifica el Auto Directoral 325-2014-MEM-DGAAM, que aprueba trasladar las observaciones (43) formuladas a la Segunda Modificatoria del EIA de Las Bambas, sobre la base del Informe 767-2014-MEM/DGAAM/DNAM/A. La primera observación en su literal b), pregunta sobre la necesidad del cambio en la forma de transporte de los concentrados:

“ b) Considerándose que la presente modificación es parte integrante del EIA aprobado del proyecto Las Bambas, en la cual se aprobó tres áreas (Las Bambas, Mineroducto y Tintaya), al respecto en el presente estudio solo se menciona el área de Las Bambas; por lo que, el titular deberá detallar los posibles cambios o actualizaciones de la información en general (como el transporte, el plan de manejo, puntos de monitoreo entre otros) de las otras áreas aprobadas. Deberá tener en cuenta lo mencionado en el Art. 57°, D.S. N°019-2009-MINAM”²

A través de las observaciones, la autoridad ambiental minera, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del MINEM, introdujo la necesidad de definir cuál sería la modalidad del medio de transporte de los minerales. Ante ello, el titular minero lo incorpora mediante el informe de levantamiento de observaciones, presentado en setiembre de 2014. En su respuesta señala que al haberse aprobado “la inclusión de la planta de filtros y molibdeno y área de almacenamiento de concentrados desde Tintaya hacia el área Las Bambas” se pospone la construcción del mineroducto. En consecuencia, se realizará el transporte de concentrados a través de un sistema biomodal:

“Por este motivo, Las Bambas ha visto a bien realizar el transporte de cobre y molibdeno de manera bimodal desde Las Bambas hasta el puerto de Matarani. Es decir, el concentrado será transportado vía terrestre por camiones desde Las Bambas hacia una estación de transferencia ubicada en Pillones (a cargo de un tercero) y desde esta última instalación será transportado vía férrea hasta el puerto de Matarani”

Luego precisa que la ruta a ser utilizada es de acceso público y comprende los siguientes tramos:

- Evitamiento trazo Nueva Fuerabamba: Huancuire-Quehuira, con expediente técnico aprobado por la Municipalidad de Chalhuhuacho mediante Resolución de Alcaldía 061-2011-MDCH/A
- Quehuira-Puente Ichuray –Mara-Capacmarcca³, con expedientes técnicos y EIA aprobados por diversas instituciones (Provias, Gobierno Regional de Apurímac, Gobierno Regional de Cusco).
- Capacmarcca-Moyo Orco-Dv. La Perla- Yavi Yavi-Dv.Huincho (Capacmarcca-Velille) (CU1-119 y CU-127).

Se precisa que este tramo ha sido desarrollado por Cooperación interinstitucional entre la Municipalidad Distrital de Velille y la empresa Las Bambas que tenía como propósito la apertura, el mejoramiento y la ampliación de la carretera, y que cuenta con EIA aprobado por Resolución de Alcaldía 028. Asimismo señala que el tramo de Coporaque fue desarrollado por convenio interinstitucional entre la Municipalidad Distrital de Velille y la empresa minera, con la finalidad de mejorar la carretera. Además menciona que este tramo cuenta con EIA aprobado por Resolución de Alcaldía 063-2012-MDC-E.

Al respecto del EIA semidetallado de la ruta AP-115 que fue aprobado por el Gobierno Regional de Apurímac mediante Resolución Gerencial Regional 002-2012-GR-APURIMAC/GRRNGMA el 13 de diciembre de 2012, cabe señalar que la Defensoría del Pueblo ha señalado que su aprobación “ha sido otorgada sin contar con las competencias en materia de certificación ambiental, o dicho de otra manera en ejercicio irregular de sus competencias”⁴.

2 Énfasis propio.

3 Correspondiente a la ruta AP-115.

4 Informe 008-2016-DP/AMASPP/MA, “Análisis sobre las modificaciones efectuadas al proyecto minero Las Bambas”, diciembre 2016. Página 12.

- La empresa informa asimismo que la flota de camiones “consistirá en 125 camiones cargados de concentrado y aproximadamente 10 vehículos de carga pesada para el transporte de insumos y combustibles hacia la mina. El transporte de vehículos será por día, partiendo de Las Bambas con 52,8 toneladas de peso bruto de cada vehículo y 34,3 toneladas de carga”. El informe de la empresa aclara que el “transporte de concentrados desde la estación de Pillones hasta el Puerto de Matarani será realizado por un tercero (PerúRail), bajo la aprobación del respectivo instrumento de gestión ambiental tramitado por PerúRail”.
 - Destaca que los contenedores son sellados para la lluvia y para evitar generación de polvo.
7. El levantamiento de esta observación es muy breve, pese a que con él se incluye el cambio del medio de transporte. No adjuntó ningún tipo de estudio técnico que pudiera evaluar los eventuales impactos del transporte continuo y sistemático de carga pesada, sea a nivel ambiental (aire, ruido) o respecto a las posibles afectaciones que se generarían en las comunidades colindantes a esta carretera. Todo parece indicar que el titular minero tuvo la intención buscar solo las condiciones mínimas para el transporte del mineral, trasladando responsabilidad a las autoridades estatales correspondientes (de acuerdo al nivel jerárquico del tramo de la vía que correspondiera: vía nacional – MTC; vía regional – gobierno regionales; y vía local/vecinal - municipalidades provinciales). Por ello, en su Informe de levantamiento de observaciones, el titular minero se esmera por precisar que los distintos tramos de la ruta del corredor minero cuentan con expediente técnico, y en varios casos, con EIA. La misma posición está presente para lo referente al transporte por vía férrea, ya que se afirma que el encargado de ello tramitará la aprobación del instrumento de gestión ambiental para esa actividad, y con ello, se exime de dar mayor información. Además, en este informe se afirma que el transporte de los concentrados no generará polvo porque los contenedores estarán herméticamente cerrados, como si el polvo solo se generara por emisiones del concentrado.
 8. Otro aspecto que llama la atención en este informe es que la empresa minera da cuenta de que varios tramos de la ruta de transporte se convirtieron en vías públicas como resultado de convenios suscritos entre las instancias de gobierno competentes con la empresa minera. Ello develaría un interés privado detrás de la apertura de distintos tramos del corredor minero.
 9. La autoridad ambiental minera (DGAAM) consideró no levantada la observación y la empresa minera tuvo que presentar información complementaria. De ello se da cuenta en la Resolución Directoral 559-2014-MEM-DGAAM, que aprueba la Segunda Modificatoria del EIA, emitida el 17 de noviembre de 2014:

“Observación 01 En el ítem 1.2.1 Certificaciones ambientales.

Mediante información complementaria el titular declara que la flota de camiones consistirá en 125 camiones cargados por día, y 125 camiones retornando sin carga, adicionalmente estima que 60 vehículos abastecerán de insumos a Las Battmbas (combustible, insumos para la mina, transporte de personal, etc). En el Anexo B adjunta el estudio de tráfico realizado para el transporte desde Las Bambas hasta el puerto de Matarani y en el Anexo C adjunta el plan de contingencia.

ABSUELTA”

La “Información Complementaria” a la que hace referencia esta Resolución, fue presentada por la empresa minera en octubre de 2014, es decir un mes antes de que se apruebe la segunda modificación del EIA.

10. Además, de repetir lo ya indicado, este informe complementario presentado en octubre de 2014 realiza algunas correcciones o precisiones. Por un lado, señala que la flota de camiones consistirá “en 125 camiones cargados por día y 125 camiones retornando sin carga, además de más de 60 vehículos que abastecerán de insumos”. Los camiones serán de 52,8 toneladas de peso bruto cada uno y 34 toneladas de carga”.
11. El informe complementario describe además la logística del transporte, es decir, las características de los contenedores que llevarán los camiones. Se precisa también que en el anexo B existe un estudio de tráfico, cuya evaluación tuvo como premisa que la ruta sería usada “a manera de contingencia”.

12. Algo que llama la atención es que el estimado del tránsito que se consigna en el “estudio de tráfico” es 310 camiones diarios. Este estudio no consideró el número de vehículos declarados por la propia empresa (125 camiones de transporte de concentrados y más de 60 de insumos) que transitando de ida y vuelta, suman 370. Menos aún se tuvo en cuenta el número habitual de otros vehículos que transitan por la vía y los que realizan transporte minero para otras empresas, en ciertos tramos.
13. Lo concreto es que el anexo B, citado en el informe complementario, no contiene un real estudio de tráfico (que hubiera podido cuantificar el volumen de los vehículos que se movilizarían por la carretera), sino solo fichas que indican el lugar en donde se hizo la medición y la fotografía de éste.
14. Otro anexo que se adjunta al segundo levantamiento de observaciones es un informe de modelamiento de la dispersión de contaminantes provenientes del transporte, de setiembre de 2014. Este informe busca determinar el aporte a las concentraciones de CO, NO₂, PM₁₀ y PM_{2.5} de diésel emitido desde el tubo de escape de los camiones que transportan los concentrados. Llama la atención que el estudio no considere el material particulado que se produce por la tracción de los camiones sobre el suelo (“partículas de polvo”). Otra debilidad es que el flujo de vehículos se encuentra subestimado. Plantea como escenario conservador un flujo vehicular durante el día de 125 camiones, y un escenario crítico de 50% de tráfico adicional, número que no corresponde con la realidad en ninguno de los dos casos (370 vehículos como mínimo).
15. Igualmente se adjunta un estudio de impacto acústico. Su punto de partida también es un flujo vehicular diario de 125 camiones.
16. En el informe de modelamiento y en el estudio de impacto acústico, se concluye que las emisiones de los camiones y el ruido estarán por debajo de los ECA, y en consecuencia, no incluyen posibles impactos, ni medidas de prevención o mitigación. Tampoco incluye puntos de monitoreo.
17. El titular solo considera como medidas de manejo del impacto ambiental, las contenidas en un plan de contingencias para posibles accidentes.
18. El Informe 1150-2014-MEM/DGAAM/DNAM/DGAM/A que sustenta la resolución que aprueba la segunda modificatoria del EIA, señala que el proyecto se ubica en las provincias de Cotabambas y Grau, en el departamento de Apurímac. En el área de influencia directa e indirecta ambiental, no menciona el territorio ocupado por la ruta del transporte de concentrados.

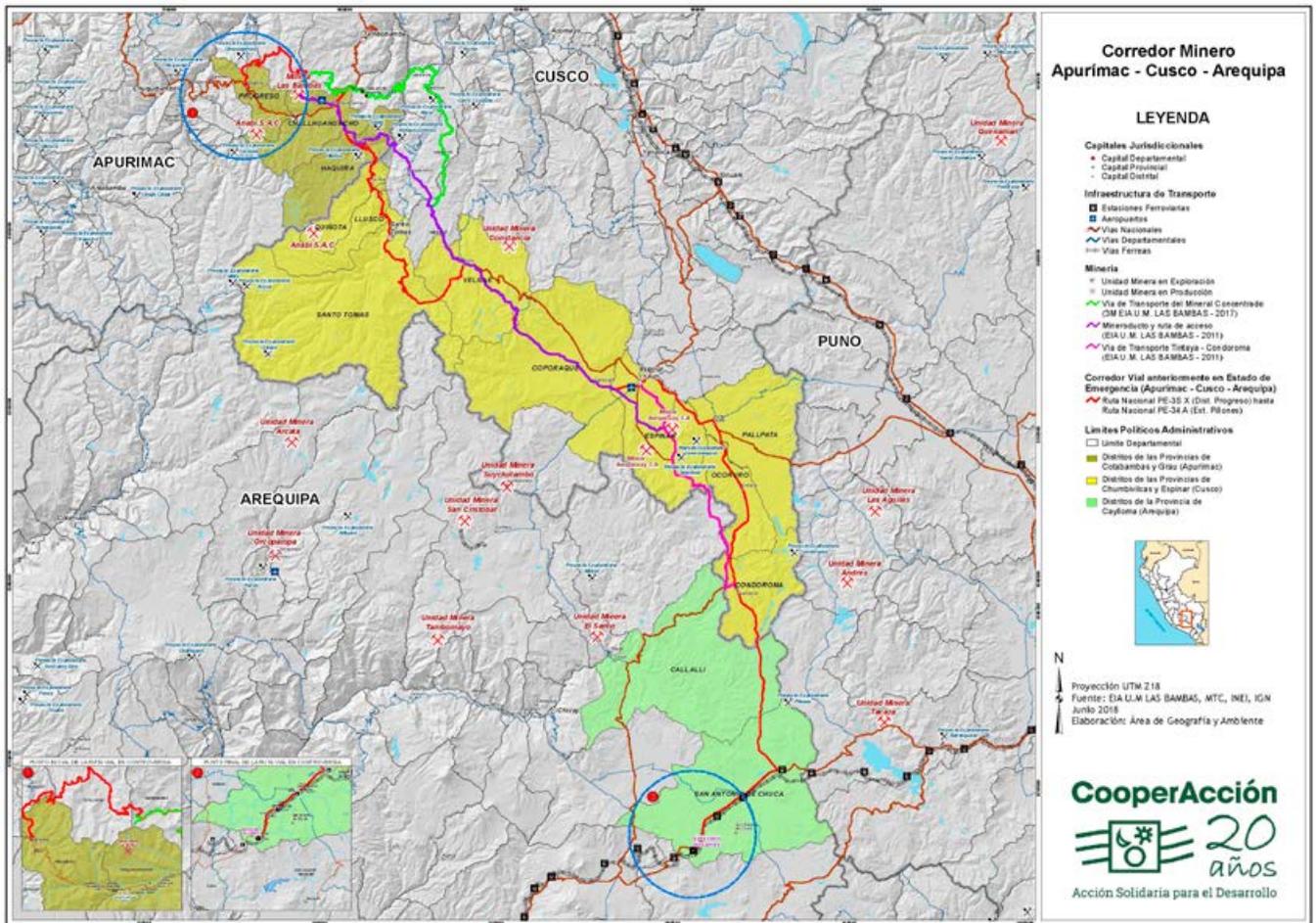
Es más, si comparamos este informe con el que sustenta la resolución que aprueba el EIA (2011), podemos observar que también excluye del área de influencia social a las comunidades que se ubican a lo largo del mineroducto, y que en gran medida son las que se encuentran afectadas con el transporte terrestre de los minerales.

4.4.6 Aspecto social

- ✦ Área de influencia directa social.- El área de influencia social directa de la segunda modificación del EIA circunscribe diecisiete (17) localidades, todas ellas incluidas dentro del Área de Influencia Directa (AID) determinada en el EIA aprobado, como son: las comunidades campesinas de Carmen Alto de Challhuahuacho, Fuerabamba, Manuel Seoane Corrales, Quehuira, Chuycuni, Chicñahui, Huanacopampa, Ccasa, Ccahuapirhua, Sacsahuilca, Pamputa, Huancuire, Pumamarca, Choqueca Antio, Chumille y Cconccacca; además del centro poblado de Challhuahuacho.
- ✦ Área de influencia indirecta social.- Considera a los distritos de Challhuahuacho, Coyllurqui, Tambobamba, Cotabamba, Progreso, Haqaira y Mara de la provincia de Cotabamba; distritos de Gamarra, Curpahuasi, Huayllati, Chuquibambilla, Vilcabamba, Santa Rosa, Curasco, Micaela Bastidas, San Antonio, Mamara, Pataypampa, Virundo, Turpay, Progreso; pertenecientes a la provincia de Grau.

- 19.** En la línea de base del informe que sustenta la aprobación del EIA no se describen los lugares por los que pasa el transporte minero, y ello guarda relación con el hecho de que estos lugares no son considerados como áreas de influencia. Por otro lado, si bien se incluye el transporte de concentrados como parte de las actividades del proyecto minero (pg. 12), excluye sus impactos del acápite referido a descripción de impactos, y del plan de manejo, así como respecto a la descripción de las medidas para mitigarlos, prevenirlos o compensarlos. Lo que implica que tampoco se aprueba un plan de monitoreo para la ruta del transporte.
- 20.** En consecuencia, en la aprobación de la Segunda Modificatoria del EIA de Las Bambas, no se establecieron compromisos ni obligaciones fiscalizables sobre el transporte de concentrados para la empresa minera. De esa manera, los impactos que se vienen generando por el transporte de los minerales se trasladan a las empresas que tercerizan el transporte o al Estado que es dueño de la carretera.
- 21.** Otro problema que genera la forma en que se aprobó esta nueva modalidad del transporte de los minerales, tiene que ver con la determinación de la entidad competente encargada de fiscalizar los impactos producidos por el transporte de concentrados: nadie tiene claro si la fiscalización corresponde a OEFA o a la autoridad de transporte. Esta indefinición lleva a que hasta la fecha no se haya producido algún tipo de fiscalización sobre los impactos producidos por el traslado del mineral en el corredor minero, salvo en lo que tiene que ver con accidentes producidos. La población del entorno sufre el impacto del ruido, el polvo y la vibración y nadie interviene para solucionar el problema.
- 22.** Luego del estallido del conflicto social de octubre de 2016, que tuvo como una de sus causas los impactos de la carretera, el gobierno nacional se comprometió a su asfaltado, como una salida ad hoc, fuera del marco institucional. Para ello, celebró un convenio interinstitucional con las empresas mineras que usan esa carretera y los gobiernos locales y regionales de esas jurisdicciones. Para facilitar el asfaltado y el transporte minero, el gobierno nacional ha reclasificado toda la ruta del transporte minero como ruta nacional.
- 23.** Como hemos podido apreciar, algunos tramos de la ruta del transporte han pasado de vías de acceso privado a públicas y luego se han recategorizado. En más de un caso, ocupan tierras de comunidades campesinas, con las que la empresa minera había celebrado acuerdos para su uso. En el caso del primer tramo del corredor minero (Ruta AP-954), había acuerdos de servidumbre con algunas comunidades. Sin embargo, el 2014 la Municipalidad Provincial de Cotabambas incorporó esa vía como ruta vecinal. Para ello, no compró ni expropió los terrenos de las comunidades afectadas, simplemente lo hizo sin informar a los propietarios. Además, para fundamentar la categorización de esta vía como vía vecinal ante el MTC, utilizó información técnica elaborada por Las Bambas, cuyos contenidos se orientaban justamente a favorecer los intereses de la empresa minera. Ese mismo año, con el apoyo de la empresa minera, tramitó su jerarquización como ruta vecinal ante el MTC y su inclusión en el registro nacional de carreteras. Posteriormente, esta ruta se ha reclasificado como nacional. Esta situación, es la principal causa del estallido del conflicto en octubre de 2016, con el saldo de un campesino fallecido.

MAPA DEL MINERODUCTO EIA LAS BAMBAS



II. ANÁLISIS

SOBRE EL TRANSPORTE DE CONCENTRADOS E INSUMOS COMO ACTIVIDAD MINERA

- 2.1** El artículo 5.1 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las actividades mineras de explotación, beneficio, labor general, transporte, almacenamiento minero, aprobado por D.S. 040-2014-EM, señala que “el Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) es la autoridad ambiental competente, responsable de la gestión ambiental y de la evaluación y aprobación de los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) en materia minera que resulten de su competencia, de sus modificatorias, así como de expedir las respectivas certificaciones ambientales de los proyectos de exploración, explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero de la mediana y gran minería”⁵.
- 2.2** Es más, existe un título referido al transporte minero convencional y no convencional, donde queda muy claro que es una actividad minera, que no comprende solo lo que ocurre en el área de operaciones sino también fuera de ella y las vías transporte público y las que no lo son:
- Artículo 84°.- Del análisis de alternativas para el transporte y embarque
- En el análisis de alternativas para el transporte y embarque del mineral y/o concentrado proveniente de mina, se considerará, entre otros aspectos:
- a) La infraestructura existente y proyectada y su capacidad para movilizar el mineral y/o concentrado de la planta concentradora a las instalaciones portuarias.
 - b) La infraestructura de las vías de transporte público.
- El análisis del sistema de transporte y medidas a adoptar debe incluir no solo los productos generados en la mina (concentrados u otros) sino también el abastecimiento de insumos (combustibles, y productos químicos y otros)
- 2.3** Por otro lado, esta actividad tiene área de influencia. El artículo 4 del citado reglamento define el área de influencia directa ambiental y social de la siguiente manera:
- 4.1.1 Área de Influencia Directa Ambiental: comprende el área geográfica donde los impactos ambientales negativos y positivos de la actividad minera son continuos y significativos.
 - 4.1.2 Área de Influencia Directa Social: comprende a la población y/o área geográfica que es afectada directamente por los impactos socioambientales de la actividad minera.
- 2.4** El transporte minero está generando impactos continuos y significativos sobre la población y el entorno que se ubica a lo largo de la ruta del transporte. Por lo tanto, es necesario que se incluya como zona de influencia directa e indirecta para determinar los impactos en relación a ellas.
- 2.5** Según la Ley General del Ambiente, son principios básicos de la gestión ambiental: el deber de toda persona de contribuir a una gestión ambiental efectiva y de proteger el ambiente; la responsabilidad ambiental, por la cual el causante de la degradación ambiental está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados; la internalización de costos, lo que implica que toda persona natural o jurídica debe asumir los costos de los riesgos o daños que genere al ambiente (costos de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y compensación).

⁵ Énfasis propio.

En ese sentido, si una actividad produce impactos, el titular encargado es el responsable de ellos. Un proyecto minero supone un conjunto de acciones que generan impactos, siendo una de ellas el transporte minero. Por lo tanto, resulta necesario determinar los impactos existentes, para que su titular pueda asumir todas las responsabilidades que se desprenden de su actividad.

2.6 Los impactos del transporte del mineral y de sus insumos en la gran y mediana minería pueden ser significativos y continuos, y por ello requieren ser identificados. No basta que la carretera tenga un EIA, ni que el transportista tenga un permiso especial o que su vehículo cumpla con determinadas características. Aun tratándose de una vía de acceso público, es importante conocer el impacto que conlleva el transporte pesado y de carácter continuo de los concentrados y suministros sobre ella, el entorno y las personas que viven cerca. Por sus dimensiones, es muy probable que su impacto sea muy superior al del tráfico usual.

2.7 En esa línea, el artículo 4.12 del Reglamento Ambiental Minero señala que la evaluación ambiental es un “proceso participativo, técnico administrativo, destinado a revisar y analizar los proyectos que se presenten a la autoridad, en busca de identificar, prevenir, minimizar, corregir, mitigar y compensar -en caso sea necesario- e informar, acerca de los potenciales impactos ambientales negativos significativos o moderados, que pudieran derivarse de las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte minero, almacenamiento de minerales y/o concentrados y de sus actividades auxiliares, así como identificar, evaluar e intensificar sus impactos positivos”.⁶

2.8 El artículo 85 señala que para elegir el medio de transporte, es necesario que se describan los diseños, actividades y obras que se harán, así como las instalaciones de soporte. Pero además, existe la necesidad de evaluar la ruta de transporte, lo cual en este caso, no se hizo:

“Artículo 85.- Para la opción escogida de la vía o vías de transporte, en el estudio ambiental se describirán los diseños, actividades, obras, así como las instalaciones de soporte asociadas, incluyendo entre otras: a) Carreteras, vías férreas, mineroductos, transportadores de faja, vías fluvial, marítima u otros medios de transporte que se hayan seleccionado o que se requiera para la conexión con la infraestructura existente. **Se deberá evaluar la ruta de transporte (cruces de ríos, puentes, zonas angostas, zonas de alta pendiente, zonas de deslizamiento, poblaciones, etc.), identificando zonas de riesgo y considerar medidas de seguridad en casos de contingencias que afecten a la salud y al ambiente.** b) En el caso que se determine el uso de carreteras públicas como principal medio de transporte, se deberá incluir el respectivo estudio de transitabilidad de la vía, de acuerdo a los parámetros fijados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) **en función al peso y frecuencia de transporte así como la afectación a los índices de vehículos que transitan por la vía**”.⁷

2.9 Sobre impactos del transporte minero, el artículo 90 precisa:

“En los instrumentos de gestión ambiental, se deben **identificar los impactos ambientales relacionados a la actividad de transporte de minerales y/o concentrados, y las medidas de manejo ambiental apropiadas** para asegurar el manejo integral de dichos impactos.

Asimismo, que se cuente con un Plan de Contingencia y con la disponibilidad de los equipos y materiales para la respuesta a emergencias mencionados en éste”.⁸

2.10 A partir de la legislación, podemos concluir que el titular del proyecto minero no presentó la información básica necesaria sobre transporte minero y que el MINEM lo pasó por alto, haciendo una evaluación por debajo del estándar mínimo en cuanto a determinación de zona de influencia, línea de base, impactos y medidas de mitigación, prevención y compensación, permitiendo que el titular del proyecto se libere de su responsabilidad.

Cabe precisar que si bien el reglamento ambiental citado se publicó el 12 noviembre de 2014, solo unos días antes de que se apruebe la segunda modificatoria del EIA de Las Bambas, el reglamento ambiental anterior (aprobado por D.S. 016-93-EM) también era claro al respecto:

6 Énfasis propio.

7 Énfasis propio.

8 Énfasis propio.

Artículo 6 del D.S. 016-93-EM: - Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 225o de la Ley, es obligación del titular poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, basados en sistemas adecuados de muestreo, análisis químicos, físicos y mecánicos, que permitan evaluar y controlar en forma representativa los efluentes o residuos líquidos y sólidos, las emisiones gaseosas, los ruidos y otros que puedan generar su actividad, por cualquiera de sus procesos cuando éstos pudieran tener un efecto negativo sobre el medio ambiente. Dichos programas de control deberán mantenerse actualizados, consignándose en ellos la información referida al tipo y volumen de los efluentes o residuos y las concentraciones de las sustancias contenidas en éstos.

2.11 Además, el comportamiento del MINEM fue irregular ya que permitió que se hiciera un cambio importante a partir de la formulación de una observación. El cambio ameritaba una nueva solicitud de modificación regular del EIA, acompañada de la información y el sustento técnico pertinente que permitiera fundamentar la viabilidad del cambio de la modalidad en el transporte minero. El haber incorporado este cambio en la etapa final de la evaluación hacía ineficaz realizar una evaluación rigurosa de sus connotaciones y alcances en el marco de los procedimientos de certificación existentes en ese momento. Cuando se introdujo esta modificación sobre la carretera, ya había pasado el momento de las opiniones técnicas de los entes especializados o ministerios sectoriales (como es el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones), y también había pasado la etapa de información y participación ciudadana.

En ese sentido, en la situación descrita, resultaba difícil que el titular pueda incorporar toda la información necesaria, debido a las características del procedimiento. El Reglamento citado señala que:

“125.2 En el caso que la revisión concluya determinando la existencia de observaciones no levantadas, la Autoridad Ambiental Competente formulará un Informe Técnico Complementario, en el cual se precisará aquellas observaciones que han sido consideradas levantadas y cuáles no, consignando la justificación correspondiente.

Respecto de las observaciones no levantadas se reiterará el requerimiento de información o se sustentará el pedido de información complementaria relacionada a tales observaciones, a fin de ser levantadas”.

Es decir, luego de la observación que indicaba que no se había señalado la forma de transporte minero, la empresa hizo su descargo. Este no fue satisfactorio y tuvo que presentar información complementaria. Como hemos señalado, la empresa presentó esa información, sin embargo, era completamente insuficiente y poco consistente. Luego de ello, la autoridad ambiental minera estaba prohibida de hacer nuevos requerimientos por lo que lo único que le quedaba era pronunciarse desaprobandando la modificatoria. Sin embargo, a pesar de estas falencias y deficiencias, el MINEM decidió aprobar la M-EIA, considerando absueltas las observaciones planteadas.

EL TRASLADO DE LA RESPONSABILIDAD

2.12 Como hemos señalado, discutir respecto a quién corresponde determinar los impactos de la actividad de transporte (titular del proyecto minero, titular de la carretera, dueño del vehículo), conlleva discutir quién asumirá la responsabilidad de ellos.

La insistencia de la empresa en señalar que la carretera es pública y tiene EIA, estaría significando que el Estado tendría que asumirla. Pues el EIA de una carretera pública establece obligaciones para el Estado (en sus distintos niveles, de acuerdo al tipo de vía).

Si vamos al detalle, podremos tener mayor claridad en este tema. Es necesario señalar que varios de los tramos de la ruta de transporte de Las Bambas son solo afirmados. Esto anteriormente no era un gran problema porque el tráfico vehicular era pequeño y en gran proporción ligero. Al incrementarse significativamente el tráfico, con transporte pesado, se convierte en un gran problema y el asfaltado constituye una necesidad. La gran pregunta es quién asume esos costos. ¿Le corresponde al Estado o a la empresa minera? Además, el transporte pesado suele deteriorar rápidamente la vía y ésta requiere de un mantenimiento permanente. La pregunta que surge en relación a ello es a quién le corresponde el mantenimiento, y con qué recursos se debe realizar. La situación es más grave en aquellos tramos en los que no había vía de acceso público, y esta se apertura solo para fines del transporte minero.

Generalmente, estos casos se han dado en tierras de comunidades campesinas, las cuales son imprescriptibles, sin que la Municipalidad Provincial de Cotabambas haya comprado las tierras o realizado un proceso de expropiación⁹. En estos casos, la violación al derecho de propiedad es clara. Uno de esos casos es el ocurrido sobre las tierras de las comunidades campesinas de Quehuira, Choquecca, Antio, Ayahua y Pumamarca, en donde se ubicaba la ruta vecinal AP-954 (convertida actualmente en ruta nacional). En este caso, la Defensoría del Pueblo se ha pronunciado recomendando:

“Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Municipalidad Provincial de Cotabambas:

5. Realizar las acciones necesarias para cautelar el derecho de propiedad de las comunidades campesinas Quehuira, Choquecca, Ayahua y Pumamarca, respecto de la carretera que ha sido incluida en el Sistema Nacional de Carreteras –SINAC (Ruta N AP-954), la misma que estaría dentro de la propiedad de dichas comunidades”¹⁰

2.13 Finalmente es importante señalar que el incremento del tráfico, con camiones de transporte pesado tiene otros impactos, que al no ser identificados los asume la población. Es el caso de las rajaduras de viviendas por vibración o la desconcentración que produce el ruido y la vibración en los estudiantes de las cinco escuelas que se ubican a lo largo de la ruta de transporte minero, en el tramo de Velille.

2.14 Es necesario evitar que la responsabilidad se diluya, lo que supone el establecimiento de medidas correctivas, o la actualización del EIA para que visibilice los reales impactos del transporte minero, y la empresa minera asuma su responsabilidad en ellos.

SOBRE LA RECLASIFICACIÓN DE LA RUTA DE TRANSPORTE COMO NACIONAL

2.15 En la segunda modificatoria del EIA aprobada, se señala que el transporte minero sigue la trayectoria de las rutas: ruta en proceso de jerarquización tramo Evitamiento-trazo Nueva Fuerabamba, PE- 3SF, AP-115, CU-138, ruta sin codificación, CU-119, CU127, PE-3SG, ruta Evitamiento Capacmarcca (sin codificación), ruta Comunidad Campesina Ccanchahuani-Fundo Huancaro (en proceso de jerarquización), ruta Tuntuna-Veille- Ccollana (en proceso de jerarquización), CU-834, CU-835, PE-34E, PE-34J, PE-34, PE-1S, PE34. Las siglas AP se usan para designar las rutas que se ubican en Apurímac, CU nombrar las que se ubican en Cusco; algunas son de nivel vecinal y otras, regional. La sigla PE designa las carreteras de carácter nacional.

⁹ Cabe precisar que la empresa minera realizó acuerdos con algunas comunidades para tener acceso a sus tierras (servidumbre) para realizar el transporte de materiales o suministros en la etapa de construcción. No hizo otro tipo de acuerdo con ellas porque todavía en esos momentos se contemplaba la construcción del mineroducto.

¹⁰ Informe 008-2016-DP/AMASPP/MA, “Análisis sobre las modificaciones efectuadas al proyecto minero Las Bambas”, diciembre 2016.

2.16 En octubre del año pasado¹¹ y en mayo del presente año¹², mediante resoluciones ministeriales se han reclasificado tramos que eran vecinales y regionales, convirtiéndolos en nacionales. Las razones fueron, en el primer caso, porque en el departamento de Apurímac se localiza “el centro de explotación minera de cobre denominado Las Bambas que generará una actividad socioeconómica importante en el entorno geográfico de su ubicación, en el cual se extienden carreteras cuyas características son heterogéneas, debido a que pertenecen a redes viales diferentes: Nacional, Departamental y Vecinal, siendo necesario contar con un corredor vial que conecte, de manera directa, dicho centro de producción con el puerto de Matarani en el departamento de Arequipa”. También se dice que se reclasifica con el “fin de permitir realizar la gestión vial respectiva, para homogenizar las características técnicas de la vía, tanto por su geometría, ancho de calzada y tipo de superficie de rodadura”.

En el segundo caso, en la resolución respectiva, se señala que la reclasificación tenía el propósito de interconectar rutas nacionales. Se señaló que esto era lo que se quería lograr con el proyecto Corredor Vial Apurímac - Cusco, que interconecta las Rutas Nacionales PE-3S F y PE-3S G, mejorando el transporte de personas, el intercambio comercial y creando condiciones para dinamizar la economía en las localidades involucradas.

2.17 Al margen de lo que se señala en las resoluciones que realizan la reclasificación, los habitantes de los lugares por donde transita el transporte minero no perciben que la carretera tenga un fin distinto a facilitar el transporte minero. Por lo tanto, no se ajustaría a lo señalado por el artículo Artículo 8 del Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por D.S. 017-2007-MTC, que señala como criterios para integrar una carretera a la Red Vial Nacional, los siguientes:

1. Interconectar al país longitudinalmente o transversalmente, permitiendo la vinculación con los países vecinos.
2. Interconectar las capitales de departamento.
3. Soportar regularmente el tránsito de larga distancia nacional o internacional de personas y/o mercancías, facilitando el intercambio comercial interno o del comercio exterior.
4. Articular los puertos y/o aeropuertos de nivel nacional o internacional, así como las vías férreas nacionales.
5. Interconectar los principales centros de producción con los principales centros de consumo.

2.18 Asimismo, los pobladores de Velille afirman que en su territorio existen dos carreteras nacionales próximas para realizar transporte minero, una para Las Bambas y otra para Constanza.

A partir de lo señalado, la reclasificación de vías parece manejarse con poca claridad. No respondería a fines más trascendentes vinculados al desarrollo o a los intereses de la población, sino a fines muy concretos, como facilitar el transporte del mineral (mediante el asfaltado), dándole uniformidad a la vía.

La gran pregunta a realizarse es qué objetivos debe tener la red vial nacional y cómo proceder en estos casos. Cómo evitar que la red vial nacional se ponga al servicio de intereses particulares.

11 En octubre del año 2017 se convirtió nacional la ruta departamental o regional N° AP-112 (tramo: Emp. PE-3S F (Progreso) - Emp AP-901 (Dv. Progreso), la Ruta vecinal N° AP-901 en el tramo: Emp AP-112 (Dv. Progreso) - Palca Grande - Emp. AP-954 (Dv. Matara) y la ruta vecinal N° AP-954 Trayectoria: Emp. PE-3S F (Quehuira) - Antuyo - Contahuiri - Huancuire - Pamputa - Emp. AP-901, a pedido, de la municipalidad provincia de Grau y de la municipalidad distrital de Progreso, en los tramos que les corresponde, con la conformidad del Gobierno Regional de Apurímac y la Municipalidad Distrital de Coyllurqui. El MTC pidió su conformidad a la Municipalidad Provincial de Cotabambas y a la Municipalidad Distrital de Chalhuhuaicho, pero al parecer, no habrían estado de acuerdo con la reclasificación de la ruta. La reclasificación realizada por el MTC asignó a esta carretera el código N° PE-3S X, con las trayectoria siguiente: Emp. PE-3S F (Progreso) - Dv. Matara - Dv. Pamputa - Emp PE-3S F (Dv. Quehuira).

12 La ruta AP 115, cuya trayectoria es: Emp. PE-3S F (Pte. Isuray) - Congota - Mara – Emp. CU-138 (Pte. Sayhua L.D. Cusco, era una ruta regional, que aparecía registrada como tal en el Clasificador de Rutas desde el 2008.. El 25 de mayo de 2018 se publicó la Resolución Ministerial N° 372-2018 MTC/01 que recategoriza esta vía, de ruta regional a ruta nacional, a solicitud el gobierno regional de Apurímac. Esta resolución también recategoriza la ruta regional N° CU-138 (Emp. CU-119 (Dv. Ccapacmarca) – Ccapacmarca – Emp AP-115 (Pte. Sayhua) en ruta nacional.

SOBRE LA CONFUSIÓN EN TORNO A QUIÉN FISCALIZA

2.19 Si bien el artículo 11 de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental señala que OEFA evalúa, supervisa, fiscaliza y sanciona para “asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)”, la confusión se produce por normas reglamentarias. Así, el artículo 91 del citado Reglamento Ambiental Minero establece que:

“El OEFA realizará la fiscalización ambiental de las actividades de transporte de minerales, concentrados o insumos convencionales o no convencionales, que realice el titular minero dentro de las instalaciones de la operación.

La fiscalización del cumplimiento de la normatividad que regula el transporte terrestre fuera de las instalaciones la realizará la autoridad competente”.

2.20 Como podemos apreciar, este reglamento restringe ilegalmente la fiscalización ambiental que realiza OEFA respecto de las obligaciones o compromisos sobre transporte contenidos en el instrumento de gestión ambiental, a lo que ocurre dentro de las instalaciones de la operación, creando un vacío, ya que el incumplimiento de las obligaciones o compromisos fuera de esas instalaciones, no lo fiscaliza nadie. Lo único que se fiscaliza fuera es la normatividad de transporte.

2.21 Esa es la razón por la que, pese a existir impactos serios como polvo, ruido y vibración en la ruta del transporte minero, nadie ha sido sancionado ni se han establecido medidas correctivas o la modificatoria del instrumento de gestión ambiental para prevenirlos, mitigarlos o compensarlos. Consideramos que, siguiendo lo establecido en la Ley 29325 que crea el OEFA, por jerarquía normativa (ya que una ley prima sobre un decreto supremo, y este último no la puede contradecir), el OEFA es la entidad competente para fiscalizar el cumplimiento del instrumento de gestión ambiental en lo que respecta al transporte minero, por lo que debería modificarse el artículo 91 del Reglamento Ambiental aprobado por D.S 040-2014-EM en ese sentido.

2.22 Otro problema se da en torno a quién es la autoridad que fiscaliza la normatividad del transporte terrestre. Se entiende que depende de la jerarquía de la vía. Si es nacional, el MTC; si es regional, el Gobierno Regional; y si es vecinal, la Municipalidad Provincial. El problema se complejiza por la poca institucionalidad que existe a nivel regional y local para fiscalizar, lo que hace que esta labor sea, en algunos casos, casi inexistente. Con la reclasificación, el MTC será quien fiscalizará el cumplimiento de la normatividad de transporte terrestre en toda la ruta por donde transitan los vehículos que trasladan los concentrados e insumos.

Actualmente, gran parte de los conflictos entre la empresa minera y las poblaciones locales están asociados al transporte minero. Lo que ha quedado demostrado con el presente informe es que las fallas y vacíos del sistema de gestión ambiental se encuentran en la base de ellos, pues frente a los impactos de dicha actividad, las poblaciones perciben desprotección y trato injusto de parte del Estado. Transformar esa situación pasa por corregir o llenar las fallas o vacíos existentes, garantizando los derechos de las poblaciones afectadas y el cuidado del ambiente.

