

Derechos Humanos ambientales y actividades extractivas: Impactos de la minería en el Perú

JOSÉ SALDAÑA CUBA

PIREO UNIVERSIDAD



**DERECHOS HUMANOS
AMBIENTALES Y ACTIVIDADES
EXTRACTIVAS: IMPACTOS DE
LA MINERÍA EN EL PERÚ**



PIREO EDITORIAL

DERECHOS HUMANOS AMBIENTALES Y ACTIVIDADES EXTRACTIVAS: IMPACTOS DE LA MINERÍA EN EL PERÚ

JOSÉ SALDAÑA CUBA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

PIREO UNIVERSIDAD



Primera edición: julio de 2022

Título: Derechos Humanos ambientales y actividades extractivas:
Impactos de la minería en el Perú

Autor: José Saldaña Cuba

Colección: Pireo Universidad

ISBN: 978-84-125489-0-7

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons con las siguientes características
Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 4.0 Internacional

El presente volumen ha sido sometido a un proceso de evaluación por pares para
garantizar la integridad y originalidad de su contenido

© Edición: Pireo Editorial (València)
pireoeditorial.com · pireo@pireoeditorial.com

© Fotografía de portada: Juan Pablo Azabache Manayay

© Diseño de portada: Pireo Editorial & Jonathan Carhuancha

*«Le dedico este libro a mi padre José Saldaña Tovar,
porque me ha enseñado que en los momentos difíciles
de la vida hay que saber hacernos fuertes».*

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	6
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1.OBLIGACIONES INTERNACIONALES AMBIENTALES DEL ESTADO PERUANO.....	11
1.- Derecho Internacional Ambiental	
2.- Los derechos humanos y la protección del medio ambiente	
3.- La protección del medio ambiente en el plano regional: El sistema interamericano y el Acuerdo de Escazú	
4.- El cambio climático y los derechos humanos: El acuerdo de París	
5.- Los derechos de los pueblos indígenas y el medio ambiente	
CAPÍTULO 2.EL PERÚ Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: EL CASO ESPINAR.....	36
1.- La relevancia de las industrias extractivas para el Perú	
2.- El caso Espinar	
3.- Derechos de los pueblos indígenas: Tierra y consulta previa	
CAPÍTULO 3.CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES AMBIENTALES DEL ESTADO PERUANO: UNA PERSPECTIVA DESDE EL SUR GLOBAL	74
1.- Mecanismos de cumplimiento en el DIA y los derechos humanos	
2.- Perú bajo el sistema de cumplimiento del DIA	
3.- El Perú bajo el sistema interamericano de derechos humanos: Medidas cautelares de la CIDH	
4.- La protección del medio ambiente en el derecho económico internacional	
5.- Reflexiones sobre los derechos humanos y las industrias extractivas desde el Sur Global	
CONCLUSIONES	97
BIBLIOGRAFÍA.....	100

PRESENTACIÓN

Es para mí una gran satisfacción presentar el libro: «Derechos humanos ambientales y actividades extractivas: impactos de la minería en el Perú», de José Saldaña Cuba; y esto, por tres razones fundamentales. En primer lugar, es inusual en la academia jurídica peruana un abordaje del problema de las industrias extractivas, y de la minería en particular, desde la Sociología Jurídica y los Derechos Humanos. Los estudios de Sociología y Antropología Jurídica han puesto mucha atención al problema indígena en relación con la administración de justicia y la justicia comunal, y poco a problemas sustantivos de relación entre empresas, medio ambiente y comunidades. En materia de Derechos Humanos, la academia tiende a plantear enfoques dogmáticos—constitucionales sin ahondar, por ejemplo, en los debates contemporáneos sobre la Ecología Política y la Gobernanza Ambiental para contextualizar y comprender las afectaciones y luchas por los derechos de las comunidades afectadas. Si bien esta es una cuestión ampliamente estudiada en la academia internacional, en el Perú es algo que hace tiempo requería de aproximaciones sistemáticas como la planteada en el libro de Saldaña.

En segundo lugar, el libro presenta un balance adecuado entre análisis normativo, exploración empírica y reflexión teórica. Sobre lo primero, el texto desarrolla de forma sistemática y crítica las obligaciones internacionales ambientales del estado peruano. Sobre el aspecto empírico, el libro desarrolla el caso de Espinar no solo desde el punto de vista de los conflictos jurídicos, sino también contextualizando la realidad social, la agencia política de los movimientos sociales y las afectaciones ambientales. Sobre el componente teórico, el libro plantea valiosas reflexiones que dialogan tanto con la Sociología Jurídica crítica desarrollada por Boaventura de Sousa Santos como con las Aproximaciones desde el Tercer Mundo del Derecho Internacional (*Third World Approaches to International Law*), una corriente de pensamiento prácticamente desconocida en el Perú pero de importancia vital en los debates contemporáneos sobre los límites y potencialidades del Derecho Internacional.

En tercer lugar, el libro tiene un valor más allá de la dimensión académica. Los defensores y defensoras de derechos humanos y el medio ambiente, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos comprometidos con la justicia social, jueces y otros operadores jurídicos pueden encontrar en el libro herramientas que les

permitan avanzar en una agenda de promoción y respeto de los derechos humanos ambientales. De esta forma, el libro no es solo una contribución académica relevante sino también un ejemplo de academia comprometida con el cambio social.

Por todo lo expuesto, no queda más que felicitar al autor por esta valiosa contribución que, por la calidad y profundidad en el análisis, de seguro trascenderá la academia peruana. Y esto sobre todo porque hoy más que nunca necesitamos de académicos que puedan combinar una profunda reflexión teórica, un análisis empírico riguroso y compromiso por la justicia social y ambiental.

Roger Merino, Lima, julio 2022.

INTRODUCCIÓN

Desde principios del siglo XXI, la economía peruana ha crecido principalmente gracias al impulso de las actividades de las industrias extractivas. Especialmente en el período 2001-2011, durante el llamado «boom de los *commodities*», los precios internacionales alcanzaron nuevos picos que llevaron a una tasa de crecimiento superior al 6,3% del PBI. Sin embargo, la desigual distribución de estos beneficios y las externalidades negativas que afectan a los grupos vulnerables produjeron graves conflictos sociales como lo demuestra la Defensoría del Pueblo en su informe mensual.

Los pueblos indígenas y las comunidades campesinas son uno de los grupos más vulnerables frente a las actividades extractivas, ya que sus tierras suelen estar situadas sobre recursos naturales. Según informes oficiales, los títulos de concesión de las empresas extractivas suelen coincidir con el territorio de los indígenas y campesinos, incluidos los que se encuentran en aislamiento y en contacto inicial. Estos títulos legales son otorgados por el Estado sin que se cumplan las normas del DIDH, como el derecho a un medio ambiente sano y a la consulta previa. Esto permite a las empresas transnacionales iniciar rápidamente la exploración y, en consecuencia, la explotación con posibles repercusiones en la salud, el medio ambiente y el modo de vida de la población.

El estudio de caso de Espinar es representativo de los conflictos socioambientales que han tenido lugar en el Perú durante la última década: insatisfacción prolongada con el Estado y las empresas, largas e infructuosas negociaciones, falta de respuestas institucionales y resultados violentos, tensión permanente por daños ambientales no reparados. El Estado peruano no ha podido desempeñar un papel de mediación en los conflictos socioambientales; por el contrario, se percibe como sesgado a favor de las empresas mineras transnacionales. En este escenario adverso, los pueblos indígenas y sus defensores usan el derecho internacional para el litigio estratégico y la toma de conciencia política. Se han interpuesto varios recursos de amparo ante los tribunales nacionales y algunas peticiones ante el sistema interamericano con diferentes niveles de éxito. Además, hay iniciativas innovadoras procedentes de comunidades como los gobiernos autónomos indígenas en sus territorios, lo que demuestra un uso alternativo de las disposiciones del derecho internacional.

En este libro, se utilizará una conexión entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente para analizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado peruano. En el Capítulo 1 se hará una caracterización profunda del derecho ambiental internacional aplicable al Perú, así como una sistematización de todos los tratados pertinentes, del derecho internacional consuetudinario y del *soft law* en materia de protección al medio ambiente. En el Capítulo 2, se presentará el estudio de caso de Espinar, primero, en el contexto de las industrias extractivas en el Perú y, segundo, de manera muy detallada utilizando la data obtenida en el trabajo de campo realizado en 2016 y 2017. Finalmente, en el Capítulo 3, se evaluarán los mecanismos de cumplimiento del Estado en algunos organismos o foros internacionales específicos como el sistema interamericano, el sistema de monitoreo del Acuerdo de París, entre otros. Asimismo, se utilizará un marco teórico desde la perspectiva del Sur Global para reflexionar sobre el presente y el futuro de las industrias extractivas en el Perú.

El presente libro es resultado de un trabajo logrado gracias al Proyecto de Investigación DGI 375 «Violencia simbólica del derecho: criminalización de la protesta y procesos penales contra dirigentes en tres casos de estudio (Bagua–Amazonas, 2009; Espinar–Cusco, 2011; Islay–Arequipa 2015)», ganador del Concurso Anual de Proyectos 2015–PUCP. Este equipo lo integramos algunos de los miembros del Grupo de Investigación en Filosofía del Derecho y Teoría Constitucional de la PUCP: el profesor Gorki Gonzales Mantilla, Julio Salazar Delgado y Jorge Portocarrero Salcedo (como asistentes de investigación). Agradecemos profundamente el apoyo brindado por la Pontificia Universidad Católica del Perú a través del Vicerrectorado de investigación.

Esta obra también es el resultado de un esfuerzo de años de dedicación a los problemas vinculados a los conflictos sociales y las protestas de las poblaciones de las comunidades indígenas. En esa línea se encuentra la tesis que escribí como parte del programa Human Rights LLM en University of Notre Dame (Estados Unidos) y, en particular, al apoyo incondicional de mi supervisora, Prof. Diane Desierto, doctora en derecho por Yale Law School y actualmente directora de Klau Center for Civil and Human Rights de University of Notre Dame.

Asimismo, quisiera agradecer a las personas que fueron entrevistadas durante el trabajo de campo en el periodo 2016-2017, a los expertos y expertas, funcionarios públicos, y en especial a las defensoras y los defensores ambientales e indígenas en los distintos territorios que visitamos. Gracias por su tiempo, su amabilidad y

confianza que hicieron posible reunir información valiosa que compartimos con el ánimo de comprender los graves impactos a los derechos humanos. Sus testimonios de lucha y resistencia frente a algunas actividades extractivas han sido la inspiración principal del presente texto.

CAPÍTULO 1.

OBLIGACIONES INTERNACIONALES AMBIENTALES DEL ESTADO PERUANO

El propósito de este capítulo es presentar y analizar las obligaciones internacionales del Estado peruano en relación a la protección del medio ambiente. Como parte de las Naciones Unidas, el Perú ha sido partícipe en las principales Declaraciones y otros instrumentos de *soft law* sobre el tema. Asimismo, ha suscrito los dos tratados medulares que imponen obligaciones ambientales a los Estados: la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1978 y ha firmado el Acuerdo de Escazú en 2018, pendiente de ratificación en el Congreso.

De acuerdo a la Constitución peruana, los tratados forman parte del derecho nacional (artículo 55) y sólo deben ser ratificados por el Congreso cuando se refieren a asuntos específicos: derechos humanos, defensa nacional, soberanía, obligaciones financieras del Estado (artículo 56). Asimismo, en virtud a la Cuarta Disposición Final y Transitoria, «las normas relativas a los derechos y libertades reconocidos por esta Constitución se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales relativos a esos derechos que hayan sido ratificados por el Perú». A pesar de la aplicación inmediata que permite la Constitución, una arraigada cultura positivista entre los profesionales del derecho, especialmente en el poder judicial, dificulta la aplicación de los tratados. Normalmente, los jueces basan sus decisiones en las leyes nacionales y son reacios a aplicar directamente los tratados internacionales, especialmente si éstos contradicen la legislación vigente.

1.- Derecho Internacional Ambiental

El Derecho Internacional Ambiental (DIA) hace referencia a la normativa internacional cuyo objetivo es la protección del medio ambiente per se; incluye una amplia gama de temas y establece obligaciones para los Estados que pueden dar lugar a responsabilidad internacional. Las principales características del derecho ambiental internacional son la prevalencia de los tratados como fuente, la

pertinencia del derecho no vinculante y la aparición de decisiones y opiniones de los órganos ambientales.

Los tratados son la principal fuente del DIA debido a la relativa novedad del problema en la comunidad internacional. Las normas consuetudinarias no han abordado eficazmente los problemas ambientales debido al constante desarrollo científico que revela nuevos desafíos que surgen regularmente más allá de las fronteras de un solo Estado. Por ello, se requieren procedimientos de negociación institucional para aprobar una reglamentación eficaz ¹.

No obstante, el *soft law* ha desempeñado un papel importante en el desarrollo del DIA. Dos de los instrumentos más influyentes son la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Río de 1992, que contienen algunas disposiciones vinculantes expresamente reconocidas como parte del derecho internacional consuetudinario por la Corte Internacional de Justicia. Por ejemplo, el principio de prevención se consagró en esos instrumentos antes de ser reconocido oficialmente en el caso de la Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares (1996) ².

Por último, las resoluciones, recomendaciones y decisiones de los órganos intergubernamentales promueven la reglamentación mediante la aplicación e interpretación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Estos pueden ser normas internas, normas de aplicación de las obligaciones de un tratado o normas externas como principios rectores de la conducta de los Estados ³. Sobre la base de estas fuentes del DIA, es posible identificar los principios fundacionales de la prevención, el equilibrio en la regulación y el desarrollo sostenible.

1.1.- El principio de prevención

Este principio ha sido reconocido específicamente por la Corte Internacional de Justicia en el caso Costa Rica / Nicaragua en los siguientes términos:

¹ Dupuy, Pierre y Jorge E. Viñuales. *International Environmental Law*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2018, pp. 39-40.

² *Ibid.*, p. 40

³ *Ibid.*, p. 42

«[P] ara cumplir su obligación de ejercer la debida diligencia en la prevención de un daño ambiental transfronterizo significativo, un Estado debe, antes de embarcarse en una actividad que tenga el potencial de afectar adversamente el medio ambiente de otro Estado, averiguar si existe un riesgo de un daño transfronterizo significativo, que activaría el requisito de llevar a cabo un estudio de impacto ambiental [...] Si el estudio de impacto ambiental confirma que existe un riesgo de un daño transfronterizo significativo, el Estado que planea llevar a cabo la actividad debe, de conformidad con su obligación de debida diligencia, notificar y consultar en buena fe a los Estados potencialmente afectados, cuando esto sea necesario para determinar las medidas apropiadas para prevenir o mitigar ese riesgo.»⁴

El inicialmente limitado principio de no maleficencia, reconocido en los fallos de la Corte Internacional de Justicia (Caso *Trail Smelter* y el Caso *de las plantas de celulosa sobre el Río Uruguay*) evolucionó hasta convertirse en un principio de prevención más amplio. El principio 21 de la Declaración de Estocolmo establece que:

«Los Estados tienen [...] el derecho soberano de explotar sus propios recursos [...] y la responsabilidad de velar por que las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional».

La lectura amplia del principio de prevención se reconoció como parte del derecho internacional consuetudinario cuando la Corte Internacional de Justicia emitió su Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares:

«[L]a existencia de la obligación general de que los Estados velen porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no dañen el medio ambiente de otros Estados o zonas que estén fuera de su

⁴ Determinadas actividades realizadas por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica c. Nicaragua) y la construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del río San Juan (Nicaragua c. Costa Rica). Corte Internacional de Justicia. Fallo del 16 de diciembre de 2015.

jurisdicción nacional forma parte ya del corpus de normas internacionales en materia de medio ambiente.»⁵

Además, este principio ha desarrollado otra dimensión relacionada al enfoque de precaución en las cuestiones ambientales, que puede encontrarse en decisiones recientes del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM). En su Opinión Consultiva sobre las responsabilidades en la Zona, se consideró que el enfoque de precaución era una obligación en el marco de la obligación de diligencia debida y, posiblemente, del derecho internacional consuetudinario⁶. Aunque su contenido no está completamente definido, puede enunciarse como un enfoque que obliga a los Estados a adoptar medidas apropiadas para prevenir daños graves o irreparables incluso en caso de incertidumbre científica con respecto a los efectos ambientales de una actividad.

Por último, el principio de prevención implica la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Algunos tratados, como la Convención sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, han reconocido esta obligación; y también la Corte Internacional de Justicia la ha identificado como parte del derecho internacional consuetudinario en el caso *Argentina c. Uruguay*, declarando que

«en los últimos años ha ganado tanta aceptación entre los Estados que ahora puede considerarse un requisito del derecho internacional general el realizar una evaluación del impacto ambiental cuando existe el riesgo de que la actividad industrial propuesta pueda tener un impacto adverso significativo en un contexto transfronterizo, en particular, o en un recurso compartido»⁷.

⁵ Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares. Corte Internacional de Justicia. Opinión consultiva, de 19 de julio de 1996, par. 29.

⁶ Aspectos relativos a la determinación del vínculo efectivo entre los estados y las personas jurídicas a las que patrocinan para llevar a cabo actividades en la Zona. Caso no. 17. Tribunal Internacional del derecho del mar. Opinión Consultiva, 1 de febrero de 2011, par. 125-135.

⁷ Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Corte Internacional de Justicia. Sentencia del 20 de abril de 2010, par. 204.

1.2.- Principio de equilibrio en la regulación

Además del principio de prevención, hay otro tipo de principios que expresan una idea de equilibrio en el DIA. El objetivo general es «repartir los esfuerzos de protección del medio ambiente entre los diversos interesados»⁸. Algunos de ellos son el principio de que quien contamina paga, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y el principio de equidad intergeneracional.

El principio 16 de la Declaración de Río define el principio de «quien contamina paga» de la siguiente manera:

«[L]as autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.»

Una observación importante sobre este punto es que la internalización de los costos no implica la posibilidad de contaminar libremente siempre que se cubran los costos. Por el contrario, la actividad que produce la externalidad al medio ambiente debe ser socialmente deseable y las externalidades deben permanecer dentro de los límites de lo que puede considerarse un «daño significativo»⁹.

Otro principio es el que establece las responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR), reconocidas en el Principio 7 de la Declaración de Río:

«Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.»

⁸ Dupuy y Vinuales, Ibid., p. 81

⁹ Ibid., p. 82.

La idea del CBDR es distribuir equitativamente los esfuerzos entre los Estados para gestionar los problemas ambientales relativos a los bienes comunes mundiales, como la capa de ozono, el cambio climático o la conservación de la biodiversidad. Esta distribución de responsabilidades se basa en condiciones históricas como la colonización y en la actual capacidad financiera de los Estados ¹⁰.

Por último, el principio de equidad intergeneracional aborda la cuestión de la conservación de la calidad y la disponibilidad de los recursos naturales, manteniendo un equilibrio entre las generaciones presentes y futuras. En el caso del Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros*, la Corte Internacional de Justicia señaló que:

«A través de los tiempos, la humanidad ha interferido constantemente con la naturaleza por razones económicas y de otro tipo. En el pasado, esto se hacía a menudo sin tener en cuenta los efectos sobre el medio ambiente. Debido a los nuevos conocimientos científicos y a la creciente conciencia de los riesgos que supone para la humanidad —para las generaciones presentes y futuras— la realización de esas intervenciones [en la naturaleza] a un ritmo desconsiderado e incesante, en los dos últimos decenios se han elaborado nuevas normas y estándares, establecidos en un gran número de instrumentos. [...] Esta necesidad de conciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente se expresa acertadamente en el concepto de desarrollo sostenible» ¹¹.

1.3.- Desarrollo sostenible

Relacionado al principio de equidad intergeneracional, el concepto de desarrollo sostenible tiene por objeto integrar el desarrollo económico y social con una protección adecuada del medio ambiente. Después de la Cumbre de Río (2012), se propusieron Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG) específicos, siendo la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030 (2015) el último compromiso asumido por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹⁰ Ibid., p. 83.

¹¹ Caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros* (Hungría v. Eslovaquia). Corte Internacional de Justicia. Sentencia del 25 de septiembre de 1997, para. 140.

Estos objetivos de desarrollo abordan cuestiones sobre diversos temas y deben entenderse como un conjunto de objetivos, cada uno de ellos interdependiente de los demás. Específicamente en materia ambiental, los objetivos son el agua limpia y el saneamiento (Objetivo 6), la energía limpia y asequible (Objetivo 7), las ciudades y comunidades sostenibles (Objetivo 11), la producción y el consumo responsables (Objetivo 12), la acción climática (Objetivo 13), la vida bajo el agua (Objetivo 14) y la vida en la tierra (Objetivo 15).

El cambio climático es uno de los mayores desafíos de nuestra época; por lo tanto, uno de los problemas que debe ser abordado por el DIA. A este respecto, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) publicó su Quinto Informe de Evaluación (IE5) en el que se concluye que la influencia humana en el sistema climático es clara y que:

«El calentamiento del sistema climático es inequívoco, y desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no tienen precedentes en décadas o milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, las cantidades de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar ha subido, y las concentraciones (p. 6) de gases de efecto invernadero han aumentado. ... Cada una de las tres últimas décadas ha sido sucesivamente más cálida en la superficie de la Tierra que cualquier otra década anterior desde 1850»¹².

2.- Los derechos humanos y la protección del medio ambiente

La relación entre los derechos humanos y el medio ambiente ha sido ampliamente reconocida. La idea principal es que ningún derecho humano es posible sin la existencia de un medio ambiente sano y seguro y, simultáneamente, éste no puede existir sin la plena realización de los derechos humanos; por lo tanto, existe una relación de interdependencia entre ellos. No obstante, no hay un reconocimiento explícito de un derecho humano al medio ambiente en los instrumentos fundacionales.

Es posible identificar un surgimiento del nuevo derecho a un medio ambiente sano en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio

¹² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático – IPCC. Quinto informe de evaluación del IPCC. 2 de noviembre de 2014.

Ambiente Humano o Declaración de Estocolmo (1972). Desde entonces, se pueden encontrar otros reconocimientos tempranos en las constituciones nacionales y en la legislación nacional sobre el medio ambiente en más de un centenar de Estados ¹³. En el plano regional, se han aprobado acuerdos ambientales con disposiciones específicas del nuevo derecho, como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (Art. 24) y el Protocolo de San Salvador de la Convención Americana de 1988 (Art. 11). Más recientemente, otros ejemplos son la Carta Árabe de Derechos Humanos de 2004 (Art. 38) y la Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental de 2012 (apartado f) del párrafo 28).

Otra forma de reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano y limpio se ha producido a través de su conexión con otros derechos humanos, como el derecho a la vida y el derecho a la salud. En una opinión separada en el caso *Gabcikovo Nagymaros*, el juez Weeramantry afirmó que la protección del medio ambiente era una condición *sine qua non* para la protección del derecho humano a la vida y a la salud.

Pero los derechos implicados son más que esos dos. Algunos de los derechos humanos que se han visto perjudicados con el medio ambiente son el derecho a una alimentación adecuada, al agua, a la vivienda, al más alto nivel posible de salud, a la autodeterminación. También los derechos económicos, sociales y culturales están relacionados con el medio ambiente y tienen más posibilidades de verse afectados por el cambio climático, que es el principal desafío ambiental mundial de nuestros días. Por ejemplo, el derecho al trabajo y a la seguridad social, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la educación, el derecho a la cultura, etc.

2.1.- Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente: Informe sobre el derecho al medio ambiente

Buscando aclarar esta compleja relación, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos–ACNUDH propone una visión sinérgica entre el medio

¹³ Informe del Relator Especial en el asunto de derechos humanos vinculadas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible. 19 de julio de 2018. Resolución A/73/188, pars. 28-33.

ambiente y los derechos humanos, basada en tres enfoques ¹⁴. Tras la Declaración de Estocolmo de 1972, el primer enfoque propone que el medio ambiente es una condición necesaria para el disfrute de todos los derechos humanos. El segundo enfoque propone un uso instrumental de las instituciones de derechos humanos para proteger el medio ambiente recurriendo a órganos judiciales o cuasi judiciales, dado que las instituciones de derechos humanos son más fuertes que las instituciones internacionales ambientales. El tercer enfoque consiste en identificar los derechos humanos como parte integrante del concepto de desarrollo sostenible, que promueven las Naciones Unidas a través del Programa 2030 ¹⁵.

Esta tendencia a conectar los derechos humanos y el medio ambiente en el derecho internacional se ha denominado «ecologización» de los derechos humanos. Sin embargo, las obligaciones que de ella se derivan no siempre están determinadas o son específicas; por el contrario, los Estados mantienen «cierta discreción en la determinación de los niveles adecuados de protección del medio ambiente, teniendo en cuenta la necesidad de equilibrar el objetivo de prevenir todo daño ambiental con otros objetivos sociales» ¹⁶. Ahora bien, cuando el Estado adopta cualquier medida ambiental debe respetar la obligación de no discriminación ¹⁷ y tomar especialmente en consideración los derechos humanos de las personas que se encuentran en situaciones vulnerables, como las mujeres, los niños, las personas que viven en la pobreza, los pueblos indígenas, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y las personas desplazadas ¹⁸.

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos–OHCHR, Estudio analítico en la relación entre derechos humanos y el medio ambiente. Resolución Doc. A/HRC/19/34, 16 de diciembre de 2011.

¹⁵ Dupuy, Pierre y Jorge E. Viñuales. *International Environmental Law*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2018, pp. 359-360.

¹⁶ Informe del Relator Especial en el asunto de derechos humanos vinculados al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible. 19 de julio de 2018. Resolución A/73/188, par. 15.

¹⁷ Ibid, par. 16.

¹⁸ Ibid, par. 22.

2.2.- Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente: Principios marco

En otro esfuerzo por resumir la obligación de los Estados en relación con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, el Relator Especial publicó los Principios Marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente en 2018 ¹⁹. Algunos de estos principios son básicamente las ideas generales bien establecidas sobre el medio ambiente y su conexión con los derechos humanos (Principios 1 y 2), así como las principales obligaciones de los Estados en materia de derecho internacional de los derechos humanos, por ejemplo, la prohibición de la discriminación en relación con el disfrute de un medio ambiente sano (Principio 3) y la obligación de estándares no regresivos en la protección del medio ambiente (Principio 11). También existe la obligación de proporcionar un entorno seguro a las personas y grupos que trabajan en cuestiones de derechos humanos y medio ambiente en el Principio 4, que está relacionado con la protección internacional de los defensores de los derechos humanos y sus acontecimientos recientes.

Sin embargo, algunos de los demás principios enumerados son relativamente nuevos y el hecho de que se estén haciendo explícitos en el presente informe contribuye a aclarar las obligaciones de los Estados. En primer lugar, la obligación de los Estados de proteger el derecho a la libertad de expresión, asociación y reunión en relación con las cuestiones ambientales (Principio 5), que abarca el ejercicio de esos derechos en el marco de procedimientos estructurados de adopción de decisiones o en otros foros, ya sea a favor o en contra de cualquier proyecto promovido por el Estado ²⁰. El Relator Especial señala específicamente que

«Las prohibiciones generales de protesta en torno a las operaciones de las empresas mineras, forestales u otras empresas de extracción de recursos son injustificables [...]. Los Estados nunca podrán responder al ejercicio de esos derechos con el uso excesivo o indiscriminado de la fuerza, el arresto o la detención arbitrarios, la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos

¹⁹ Relator Especial en el asunto de derechos humanos vinculados al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible. Naciones Unidas. Documento A/HRC/37/59. 24 de enero de 2018.

²⁰ Ibid, 24 de enero de 2018, A/HRC/37/59, par. 12.

o degradantes, la desaparición forzada, el uso indebido de las leyes penales, la estigmatización o las amenazas de tales actos» ²¹.

En segundo lugar, hay obligaciones en relación con el acceso público a la información ambiental (Principio 7) y las evaluaciones previas de los posibles impactos ambientales de los proyectos o políticas (Principio 8). Éstas permiten que cualquier persona con un interés legítimo acceda de manera asequible, eficaz y oportuna a la información ambiental; asimismo, los Estados están obligados a reunir, actualizar y difundir esta información y, en los casos en que exista una amenaza inminente de daño a la salud humana o al medio ambiente, «los Estados deben velar por que toda la información que permita al público adoptar medidas de protección se difunda inmediatamente a todas las personas afectadas, independientemente de si las amenazas tengan causas naturales o humanas» ²².

En tercer lugar, existe la obligación de proporcionar recursos efectivos siempre que se produzca una violación de cualquiera de esas obligaciones (principio 10). Todo procedimiento judicial o administrativo debe ser imparcial, independiente, asequible, transparente y justo; debe responder con prontitud, contar con conocimientos especializados y recursos, y sus decisiones deben ser vinculantes ²³.

Como ya se ha dicho, estos Principios Marco no son una innovación, sino sólo una sistematización del derecho ambiental internacional consuetudinario disperso. Por ejemplo, algunas de estas obligaciones se basan en el Principio 10 de la Declaración de Río (1992):

«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 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. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la

²¹ Ibid, 24 de enero de 2018, A/HRC/37/59, par. 13.

²² Ibid, 24 de enero de 2018, A/HRC/37/59, pars. 17-18.

²³ Ibid, 24 de enero de 2018, A/HRC/37/59, par. 29.

información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes».

En particular, el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información pública, participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, también conocido como Convenio de Aarhus, ha reconocido el derecho de toda persona a recibir información sobre el medio ambiente que obre en poder de las autoridades públicas (arts. 4 y 5), el derecho a participar en la adopción de decisiones sobre el medio ambiente (arts. 6, 7 y 8) y el derecho a examinar los procedimientos para impugnar las decisiones públicas que se hayan adoptado sin tener en cuenta los derechos ambientales (art. 9).

Por último, existen obligaciones especiales para el Estado cuando los temas ambientales involucran los derechos de los grupos vulnerables (Principio 14), que pueden incluir a las mujeres, los niños, las personas que viven en la pobreza, los pueblos indígenas y otras comunidades tradicionales, las personas mayores, las personas con discapacidades, las minorías raciales y étnicas, las personas desplazadas, entre otros. En particular, los pueblos indígenas son vulnerables a la degradación ambiental (Principio 15), por lo que el Estado debería:

- Reconocer y proteger sus tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado
- Consultar con ellos y obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de reubicarlos o de tomar cualquier medida que pueda afectar a sus tierras, territorios o recursos
- Respetar y proteger sus conocimientos tradicionales en relación con la conservación de sus tierras
- Asegurar una participación justa y equitativa en los beneficios de las actividades en sus tierras, territorios o recursos ²⁴.

²⁴ Ibid, 24 de enero de 2018, A/HRC/37/59, pars. 49-53.

3.- La protección del medio ambiente en el plano regional: El sistema interamericano y el Acuerdo de Escazú

3.1.- El derecho al medio ambiente en el sistema interamericano

El sistema interamericano de derechos humanos ha avanzado hacia una protección más amplia del medio ambiente a través del derecho a la propiedad (Art. 21 de la Convención Americana) de los pueblos indígenas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado desde 2001 que:

«Los estrechos vínculos de los pueblos indígenas con la tierra deben ser reconocidos y entendidos como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas, las relaciones con la tierra no son simplemente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben disfrutar plenamente, incluso para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras» ²⁵.

La Corte ha concedido protección al derecho de propiedad de los pueblos indígenas, incluidos todos los recursos naturales ubicados en sus tierras, y ha determinado que sólo puede limitarse bajo ciertas condiciones: la participación de la comunidad interesada, la participación en los beneficios obtenidos de las actividades en cuestión y la realización previa de una evaluación ambiental y social ²⁶.

Más recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el derecho a un medio ambiente sano y ha identificado las obligaciones internacionales en una Opinión Consultiva (OC-23/17) solicitada por el Estado de Colombia. Una de ellas es la obligación internacional de prevenir cualquier daño ambiental transfronterizo. Con base en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y de la Convención Americana, los Estados no deben permitir que su territorio sea utilizado para acciones que causen daño a otro Estado ²⁷ y, si existe

²⁵ Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 31 de agosto de 2001, para. 149.

²⁶ Ibid., Dupuy y Viñuales, p. 372.

²⁷ Opinión consultiva OC 23/18. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del 15 de noviembre de 2017, par. 97.

un nexo causal entre estas acciones y las violaciones de los derechos humanos de las personas, el Estado de origen debe asumir la responsabilidad internacional ²⁸.

Otras obligaciones se derivan de los deberes de respetar y proteger los derechos a la vida y la integridad personal en lo que respecta al medio ambiente. Por un lado, en lo que respecta a la obligación de respetar, la Corte ha establecido que los Estados deben abstenerse de: i) toda acción que niegue o limite el acceso equitativo a los recursos necesarios para una vida digna, como el agua y los alimentos, y ii) la contaminación ilícita del medio ambiente que afecte a las condiciones de vida, como el material tóxico o peligroso que de las empresas estatales que afecten a la calidad y el acceso al agua y a las fuentes de alimentos ²⁹. Por otra parte, en lo que respecta a la obligación de proteger, los Estados deben adoptar medidas apropiadas, ya sean legales, judiciales o administrativas, para prevenir las violaciones de los derechos humanos debidas a los daños ambientales causados por organismos estatales o agentes privados ³⁰.

Además, la Corte dictaminó que los Estados tienen la obligación de prevenir los daños «importantes» al medio ambiente y al patrimonio mundial; en consecuencia, los Estados deben regular, supervisar y vigilar las actividades bajo su jurisdicción que puedan causar daños al medio ambiente ³¹. Por consiguiente, los Estados deben llevar a cabo evaluaciones del impacto ambiental, preparar planes para atender a los casos de desastre y mitigar los efectos con la mejor ciencia disponible cuando se produzca un daño ambiental ³². Además, la Corte reconoció el principio de precaución y el deber de cooperar. El principio de precaución implica una obligación de diligencia debida del Estado de actuar incluso en ausencia de certeza científica para prevenir daños graves e irreversibles, y el deber de cooperar debe ejecutarse de buena fe con otros Estados para proteger a cualquier persona bajo su jurisdicción.

²⁸ Ibid., par. 101.

²⁹ Ibid., par. 107.

³⁰ Ibid., par. 118.

³¹ Ibid., pars. 127-129.

³² Banda, Maria. «Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion on the Environment and Human Rights», Insights, vol. 22, issue 6, May 10, 2018. Disponible en: https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/6/inter-american-court-human-rights-advisory-opinion-environment-and-human#_edn24%20https://www.youtube.com/?gl=ES

Por último, la Corte desarrolla los llamados derechos procesales ambientales: acceso a la información ambiental, participación pública en la formulación de políticas y acceso a la justicia. Algunas de estas obligaciones ya están implícitas en varias disposiciones de la Convención Americana, según la Opinión Consultiva; por ejemplo, el Artículo 13 requiere que los Estados otorguen acceso a la información ambiental, y el Artículo 23(1) asegura el derecho del público a participar en las decisiones que tengan un impacto sobre el medio ambiente ³³.

3.2.- El Acuerdo de Escazú

Inspirado en la Convención de Aarhus, tras tres años de negociaciones, 24 Estados de América Latina y el Caribe firmaron el Acuerdo de Escazú en 2018. Es el primer acuerdo multilateral que incluye el reconocimiento específico de los derechos de los defensores del medio ambiente y el primer tratado regional sobre el medio ambiente surgido del proceso de Río+20 ³⁴. Como se define en el artículo 1, las principales áreas reguladas por el tratado son: el acceso a la información y cómo los proyectos pueden impactar el medio ambiente; la participación pública en la formulación de políticas ambientales, el acceso a la justicia, las reparaciones y los remedios efectivos para el daño ambiental; y las medidas de protección a favor de los defensores del medio ambiente.

Además, el Acuerdo de Escazú reconoce el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano (Artículo 4(1)) y establece un conjunto de principios que deben guiar las posteriores interpretaciones del tratado, como los principios de igualdad y no discriminación, de realización progresiva, principio preventivo, de equidad intergeneracional, entre otros. Estos principios son el resultado de décadas de desarrollo del derecho internacional ambiental y, antes de su entrada en vigor, la mayoría de ellos eran principalmente de derecho internacional consuetudinario.

i) Acceso a la información ambiental

³³ Ídem. Maria Banda.

³⁴ Packard, Aaron. «The Escazu Agreement changes what's possible for environmental & climate protection», en: 350, 7 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://350.org/the-escazu-agreement-changes-whats-possible-for-environmental-climate-protection/>

El Acuerdo de Escazú reconoce el derecho de acceso a la información ambiental y crea dos tipos de obligaciones para los Estados en los artículos 5 y 6. Por un lado, el derecho de todo ciudadano a solicitar información al Estado: «Cada Parte garantizará el derecho del público a acceder a la información ambiental que esté en su posesión, control o custodia, de conformidad con el principio de la máxima divulgación» (Art. 5(1)).

La referencia al principio de la máxima divulgación es pertinente porque determina la norma de que toda información ambiental debe ser de acceso público, a menos que concurran algunas condiciones excepcionales reconocidas por el tratado. Por lo tanto, el ejercicio de este derecho incluye «a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin mencionar ningún interés especial ni explicar el motivo de la solicitud, b) ser informado sin demora de si la información solicitada está en posesión [...] y c) ser informado del derecho de impugnación si la información no se entrega [...]» (párrafo 2 del artículo 5).

También hay una disposición especial para facilitar el acceso a la información ambiental a las personas o grupos de personas en situación vulnerable, en particular los pueblos indígenas (párrafo 4 del artículo 5), que entraña la obligación de asistencia para promover el acceso en condiciones de igualdad (párrafo 3 del artículo 5).

En los casos en que se deniegue la entrega de información ambiental, los Estados deberán cumplir algunas condiciones impuestas por el tratado. En primer lugar, los Estados «comunicarán su negativa por escrito, incluyendo la disposición legal y las razones que justifican la decisión en cada caso» (Artículo 5(5)). Cualquier razón alegada por el Estado tiene que ser probada y debe estar basada en razones previamente establecidas legalmente que tengan en cuenta el interés público (Art. 5(8)). También hay condiciones específicas para atender cualquier solicitud relativa al formato adecuado de la información, un período de 30 días para responder y los costos razonables.

Por otra parte, existe la obligación de generar y difundir información ambiental, definida en el Artículo 6(1):

«Cada Parte garantizará, en la medida de lo posible y dentro de los recursos disponibles, que las autoridades competentes generen, reúnan, publiquen y difundan las informaciones sobre el medio ambiente que sean pertinentes

para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esas informaciones y fomenten el desglose y la descentralización de las informaciones sobre el medio ambiente en los planos subnacional y local [...]».

Esta información debería incluir, entre otros, los textos de los tratados y la legislación sobre el medio ambiente, informes sobre el estado del medio ambiente, una lista de las zonas contaminadas, fuentes de cambio climático destinadas a crear capacidades nacionales, información sobre los procesos de evaluación del impacto ambiental y una lista estimada de los desechos por tipo (párrafo 3 del artículo 6).

En lo que respecta a una amenaza inminente para la salud pública o el medio ambiente, los Estados «divulgarán y difundirán inmediatamente, por los medios más eficaces, toda la información pertinente que obre en su poder y que pueda ayudar al público a adoptar medidas para prevenir o limitar los posibles daños» (párrafo 5 del artículo 6). En particular, se debe prestar asistencia a los grupos en situación de vulnerabilidad y, siempre que sea necesario, la información proporcionada debe estar en diversos idiomas y formatos alternativos comprensibles para esos grupos (párrafo 6 del artículo 6).

Por último, otra disposición importante es el párrafo 12 del artículo 6, que dispone que los Estados adoptarán medidas para promover el acceso a la información que esté en poder de entidades privadas, incluida la información sobre sus operaciones y los posibles riesgos y efectos para la salud humana y el medio ambiente. Tomando en cuenta que las entidades privadas no suelen estar sujetas a obligaciones internacionales, esta disposición promueve las acciones en nombre del Estado para acceder a información que de otro modo permanece en secreto.

ii) Participación pública en el medio ambiente

El artículo 7 del Acuerdo de Escazú regula la participación del público en el proceso de toma de decisiones sobre el medio ambiente. Los Estados tienen la obligación de asegurar el derecho del público a la participación (Art. 7(1)), garantizar mecanismos para la participación del público en las revisiones, exámenes o actualizaciones con respecto a los proyectos y actividades o cualquier otra actividad que pueda tener un impacto en el medio ambiente o la salud (Art. 7(2)), y promover la participación en temas como la planificación del uso de la tierra, políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos (Art. 7(3)).

Es particularmente importante la referencia a la participación con respecto a los proyectos, que se desarrolla en el Acuerdo en el párrafo 17 del artículo 7. Para cumplir con esta obligación, los Estados deben proporcionar información que incluya como mínimo

- «a) Una descripción de la zona de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;
- b) Una descripción de los principales impactos ambientales del proyecto o actividad y, cuando proceda, el impacto ambiental acumulativo;
- c) Una descripción de las medidas previstas con respecto a esos impactos;
- d) Un resumen de los apartados a), b) y c) del presente párrafo en un lenguaje comprensible y no técnico;
- e) Los informes públicos y las opiniones de las entidades interesadas dirigidas a la autoridad pública en relación con el proyecto o la actividad de que se trate;
- f) Una descripción de las tecnologías disponibles que se utilizarán y de los lugares alternativos de ejecución del proyecto o actividad objeto de evaluación, cuando se disponga de la información; y
- g) Las medidas adoptadas para vigilar la aplicación y los resultados de las medidas de evaluación del impacto ambiental.»

Otros estándares son que la participación debe garantizarse desde las primeras etapas (art. 7 4)), que se debe proporcionar a los participantes plazos razonables para permitir una participación efectiva (art. 7 5)), y que se debe informar al público por escrito, de manera electrónica, oral y por los métodos habituales, de manera efectiva, completa y oportuna (art. 7 6)).

Además, el párrafo 6 del artículo 7 obliga a considerar específicamente a los pueblos indígenas:

«En la aplicación del presente Acuerdo, cada una de las Partes garantizará el cumplimiento de su legislación interna y de sus obligaciones internacionales

en relación con los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales».

En otras palabras, el Acuerdo de Escazú remite a estándares sobre de la participación pública de los pueblos indígenas en las cuestiones ambientales a las obligaciones nacionales e internacionales. La razón más probable de ello es que el desarrollo de los derechos internacionales de los pueblos indígenas ya está abordando adecuadamente las amenazas a su medio ambiente, tierras y territorios. En particular, el sistema interamericano, mediante la interpretación del Convenio 169 de la OIT y el derecho de propiedad, ha avanzado en la protección de la jurisprudencia y ha elaborado varios estándares. No cabe duda de que, en caso de contradicción, debe aplicarse la norma más conveniente para los pueblos indígenas.

iii) Acceso a la justicia ambiental

El derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente se reconoce en el artículo 8 del Acuerdo de Escazú. Toda persona o grupo de personas que se considere afectado tiene derecho a impugnar o apelar cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental, la participación pública en cuestiones ambientales o cualquier otro asunto relacionado con el medio ambiente.

Los estándares de este derecho se especifican en el párrafo 3 del artículo 8. Así pues, los Estados deben contar con entidades que tengan acceso a conocimientos especializados en cuestiones ambientales; los procedimientos deben ser eficaces, oportunos, sin licencia, transparentes e imparciales; los Estados deben ofrecer la posibilidad de ordenar medidas cautelares y provisionales; deben prever medidas para facilitar la presentación de pruebas de los daños ambientales, como la inversión de la carga de la prueba; mecanismos para ejecutar las decisiones judiciales y administrativas de manera oportuna; y mecanismos de reparación de la situación anterior al daño, siempre que sea posible.

iv) Protección de los defensores del medio ambiente

A pesar de la existencia de instrumentos anteriores sobre los defensores de los derechos humanos (la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos ³⁵ y la Resolución de amenazas, restricciones e inseguridad ³⁶) (Art. 9(1)).

Se reconoce una variedad de derechos que están conectados con las actividades de los defensores del medio ambiente, como el «derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad de opinión y de expresión, a la reunión y asociación pacíficas, y a la libre circulación» (Art. 9(2)). Por último, los Estados están obligados a «adoptar medidas apropiadas, eficaces y oportunas para prevenir, investigar y castigar los ataques, amenazas o intimidaciones» contra los defensores del medio ambiente (Art. 9 (3)).

4.- El cambio climático y los derechos humanos: El acuerdo de París

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente ha declarado que «el cambio climático amenaza el pleno disfrute de una amplia gama de derechos, incluidos los derechos a la vida, la salud, el agua, los alimentos, la vivienda, el desarrollo y la libre determinación» (Informe 2016). Varios órganos de derechos humanos se han referido a los efectos del cambio climático en los derechos humanos. Algunos de los más activos han sido el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) y el Comité de los Derechos del Niño (CRC), que han determinado entre otras cosas: los impactos desproporcionados del daño ambiental en los grupos en situaciones vulnerables, la necesidad de integrar grupos específicos en la acción climática y la protección de los derechos de las personas desplazadas por el cambio climático, la participación de los grupos particularmente afectados, la garantía de la educación climática, etc. ³⁷.

Consecuentemente, las políticas sobre el cambio climático tienen un gran impacto en la realización de los derechos humanos; el cambio climático amenaza los derechos a la vida, la alimentación, la vivienda y la salud; y las medidas de

³⁵ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. 9 de diciembre de 1998.

³⁶ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. 7 de junio de 1999.

³⁷ Center for International Environmental Law. States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change: Synthesis Note on the Concluding Observations and Recommendations on Climate Change Adopted by Human Rights Treaty Bodies, pp. 8-10. Disponible en: <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/01/HRTBs-synthesis-report.pdf>

mitigación y adaptación pueden afectar a grupos vulnerables como los pueblos indígenas ³⁸. Como afirma el Centro de Derecho Ambiental Internacional:

«Los efectos de las actividades de mitigación y adaptación al cambio climático en los derechos humanos también han sido bien documentados, y se reconoce cada vez más que los derechos humanos deben tenerse en cuenta al planificar y ejecutar las actividades de mitigación y adaptación al cambio climático» ³⁹.

Cuando los Estados aplican políticas de mitigación y adaptación para cumplir sus obligaciones relacionadas al cambio climático, deben tener en cuenta el derecho a la igualdad y la no discriminación. Por ejemplo, algunas de las medidas de mitigación pueden implicar la ejecución de proyectos de infraestructura y energía en gran escala, como las represas hidroeléctricas, que pueden repercutir en el derecho humano a una vivienda adecuada de los grupos vulnerables ⁴⁰.

El cambio climático en sí mismo podría no constituir una violación de los derechos humanos, por lo que resulta necesario identificar una obligación o un deber específico y un titular de obligaciones concreto. Uno de ellos es el deber de proteger, que en el contexto del cambio climático podría ser un «deber de regular las emisiones privadas que contribuyen al cambio climático, así como un deber de adoptar medidas de adaptación para limitar los daños causados por el calentamiento global» ⁴¹. Esto significa que un Estado puede ser responsable de las violaciones de los derechos humanos al no prevenir los daños ambientales por falta de una reglamentación adecuada ⁴².

El Acuerdo de París es el tratado más reciente aprobado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y contiene obligaciones de mitigación y adaptación para los Estados Partes. Es el primer

³⁸ Bodansky, Bruneel and Hey. *The Oxford handbook of international environmental law*. Oxford: 2008, pp. 30-31.

³⁹ Center for International Environmental Law. *Ibid.*, p. 2.

⁴⁰ Jodoin, Sebastien and Katherine Lofts (eds.). *Economic, Social & Cultural Rights and Climate Change: A Legal Reference Guide*. New Haven, Ct: CISDL, GEM & ASAP, 2013, p. 31.

⁴¹ Bodansky et al, *Ibid.*, p. 305.

⁴² *Ibid.*, p. 306.

tratado en el que los derechos humanos se mencionan en el Preámbulo en los siguientes términos:

«Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional».

La referencia a los derechos humanos es significativa y puede utilizarse para la interpretación teleológica; sin embargo, carece de fuerza vinculante. Las duras obligaciones del tratado están relacionadas con las medidas de mitigación y adaptación. Por un lado, en lo que respecta a las obligaciones de mitigación, el párrafo 2 del artículo 4 establece que

«Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.»

La referencia a las medidas nacionales es coherente con la forma en que se ha establecido en el pasado el derecho internacional sobre el cambio climático. En lugar de prescribir medidas particulares, ha dado flexibilidad a los Estados para decidir las formas de hacer frente al cambio climático, teniendo en cuenta sus recursos, oportunidades, antecedentes culturales, etc.⁴³.

Esta disposición conlleva una obligación de conducta que consiste en «aplicar medidas de mitigación» en el plano nacional. A pesar de que ha sido criticada como una obligación amplia y ambigua, puede ser bastante específica una vez que se determinen las contribuciones determinadas a nivel nacional y, con una evaluación adecuada del cumplimiento, es posible establecer la responsabilidad del Estado en caso de violaciones. Como afirma Benoit Mayer:

⁴³ Bodansky et al. Ibid, p. 13.

«A fin de determinar si una parte en el Acuerdo de París está cumpliendo su obligación en virtud de la segunda frase del párrafo 2 del artículo 4 de este tratado, será necesario un examen detallado y exhaustivo, no sólo de las medidas adoptadas y aplicadas por ese país, sino también de la información y los recursos de que disponía ese país cuando adoptó y aplicó dichas medidas» ⁴⁴.

Esto significa que para evaluar el cumplimiento de la obligación de mitigación por parte de los Estados es necesario identificar primero cuáles son los compromisos que cada Estado Parte ha asumido a nivel nacional. Una vez que esto ocurre, la obligación de resultado se convierte en una obligación de resultado, siguiendo la obligación general de la CMNUCC ⁴⁵, que es que «todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus prioridades, objetivos y circunstancias específicas de desarrollo nacional y regional, deberán: [...] aplicar [...] programadores que contengan medidas para mitigar el cambio climático» (Art. 4(1b)). Así pues, toda violación de estos compromisos puede derivar en la responsabilidad del Estado.

Por otra parte, dado que el cambio climático ya está causando impactos en los sistemas naturales y humanos, la adaptación es una de las principales obligaciones consideradas en el Acuerdo de París. La adaptación implica principalmente la anticipación de los efectos adversos del cambio climático y la adopción de medidas apropiadas para prevenir o reducir al mínimo los daños que potencialmente pueden causar ⁴⁶.

La obligación de adoptar medidas de adaptación plantea un gran desafío a los Estados, dada la gran diversidad y descentralización que se requiere en el proceso de adopción de decisiones:

«Destacados expertos en clima han observado que la adaptación al cambio climático implica la adopción de decisiones en cascada a través de un paisaje compuesto por agentes que van desde los individuos, las empresas

⁴⁴ Mayer, Benoît. «Obligations of conduct in the international law on climate change: A defense», *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2018; 27, p. 139.

⁴⁵ Mayer. Ídem.

⁴⁶ Bodansky et al., *Ibid.* p. 14.

y la sociedad civil, hasta los organismos públicos y los gobiernos a escala local, regional y nacional, y los organismos internacionales»⁴⁷.

5.- Los derechos de los pueblos indígenas y el medio ambiente

El tratado más importante sobre los derechos de los indígenas es el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). El artículo 6.1 de este tratado obliga a los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas «siempre que se consideren medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente». Además, en el artículo 6.2, esta consulta debe hacerse «de buena fe y en forma apropiada a las circunstancias, con el objetivo de lograr un acuerdo o consentimiento a las medidas propuestas».

Sobre la base de estas disposiciones, el desarrollo ulterior del derecho internacional ha dado lugar a estándares específicos relativos a la consulta de los pueblos indígenas en los casos de inversiones en proyectos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que el derecho a la propiedad (artículo 21 de la Convención Americana) incluye el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos naturales; por lo tanto, todo proyecto debe realizarse con participación, consulta y consentimiento⁴⁸. Más aún, en el caso Saramaka (2007), la Corte determina salvaguardias contra las restricciones del derecho a la propiedad que niegan la supervivencia del pueblo Saramaka:

«[...] primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (...) que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades

⁴⁷ Carlarne, Cinnamon; Gray, Kevin and Richard Tarasofsky. «International Climate Change Law: Mapping the Field, The Oxford Handbook of International Climate Change Law. Oxford: p. 19.

⁴⁸ Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 31 de agosto de 2001, para. 149.

independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental.»⁴⁹

En el mismo sentido, la Comisión Africana ha dictaminado la obligación de los Estados no sólo de consultar, sino de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas siempre que un proyecto de desarrollo o de inversión tenga repercusiones importantes para ellos⁵⁰. Por último, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) reconoce los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos. A pesar de su carácter no vinculante, hay varias disposiciones relativas a su derecho al medio ambiente; en especial, el artículo 29 ha establecido una de los estándares más elevados del derecho internacional hasta la fecha:

«1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados establecerán y ejecutarán programas de asistencia a los pueblos indígenas para dicha conservación y protección, sin discriminación alguna.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.

3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de vigilancia, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas, elaborados y ejecutados por los pueblos afectados por esos materiales».

⁴⁹ Pueblo Saramaka People v. Surinam. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

⁵⁰ Communication 276/2003-Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Groups International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya. Comisión Africana de derechos humanos – ACHPR, para. 291.

CAPÍTULO 2.

EL PERÚ Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: EL CASO ESPINAR

1.- La relevancia de las industrias extractivas para el Perú

Históricamente, las industrias extractivas han sido fundamentales para la economía peruana, desde la colonización española, a través de la nueva República y en la actualidad. Estas actividades se centran en la extracción de recursos naturales (petróleo, gas, minerales, forestales, etc.) del suelo o del fondo marino; se caracterizan por su agotamiento y su alto grado de volatilidad de precios ⁵¹. Algunas de las principales características de las industrias extractivas son el desarrollo arriesgado, costoso y con uso intensivo de capital, el acceso asimétrico a la información debido a la compleja tecnología utilizada, los impactos ambientales y sociales adversos y, en muchos casos, la condición de enclave, lo que significa que tiene muy pocos vínculos con el resto de la economía ⁵².

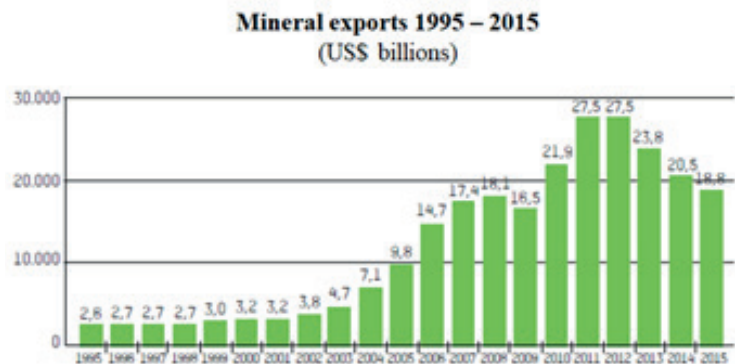
Nos referimos aquí a las «industrias extractivas» como un concepto, pero debe matizarse a la luz del caso peruano, ya que en realidad no se han creado industrias a partir de la extracción de recursos naturales; sería más exacto utilizar el «extractivismo», dado que nuestra economía se basa en la mera exportación de materias primas y no en el proceso manufacturero que importa la industria extractiva. En el Perú, las actividades extractivas se han centrado en la explotación de minerales; aunque en los últimos decenios, el petróleo, el gas y la silvicultura están aumentando su participación en la economía nacional.

La importancia económica de las industrias extractivas en el Perú es notable. Entre 2000 y 2012, el PIB peruano se ha duplicado principalmente motivado por los altos precios internacionales de los productos básicos; por ejemplo, una onza

⁵¹ Cameron, Peter and Michael Stanley. *Oil, Gas and Mining: A Sourcebook for Understanding the Extractive Industries*. World Bank Publications, 2017, p. 39

⁵² *Ibíd.*, p. 41-42.

troy de oro aumentó su valor seis veces y la libra de cobre cuatro veces y media ⁵³. En el mismo período de tiempo, las exportaciones de minerales aumentaron su volumen 8 veces (753%) alcanzando un histórico US\$ 27,526 millones lo que representa el 59.4% del total de exportaciones del 2011 (Gráfico 1). Esto también se reflejó en los ingresos tributarios nacionales: los minerales e hidrocarburos aumentaron su participación en el total en más de 20%, con picos de 27% ⁵⁴. En el ámbito mundial, los sectores de minería e hidrocarburos del Perú representaron más del 13% del PIB en 2017 ⁵⁵.



► Gráfico 1: Exportación de mineral.

Fuente: Banco Central de la Reserva del Perú.

El futuro desarrollo de la economía peruana depende también en gran medida de las industrias extractivas. Especialmente en la minería, en el período 2007-2013, el valor de las inversiones se ha multiplicado 8 veces y se estima que el 75% del total está relacionado directa o indirectamente con las actividades mineras ⁵⁶. Según un

⁵³ Mendoza, Armando. Industrias extractivas y cambio climático en el Perú: vínculos y operaciones, p. 33. Disponible en: <https://kenamazon.net/Documents/Publications/Virtual-Library/Ecosistemas/143.pdf>

⁵⁴ Ídem., pp. 33-34.

⁵⁵ Instituto Nacional de Estadística e Información – INEI (Perú). 2018. Principales Indicadores Macroeconómicos. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/5_actecon_kte_4.xlsx.

⁵⁶ Mendoza, Armando. Ibid., p. 36.

reciente informe del Ministerio de Energía y Minas ⁵⁷, en el período 2018-2021, las proyecciones de inversión son de US\$ 13,893 millones. Asimismo, esta cartera de proyectos muestra que las empresas provienen de diversos países, siendo el Reino Unido el primer inversionista en el Perú con 5 proyectos de aproximadamente US\$ 11,930 millones; luego, China (5 proyectos, US\$ 10,155), Canadá (11 proyectos, US\$ 9,038), México (5 proyectos, US\$ 8,955), entre otros.

1.1.- Las industrias extractivas desde una perspectiva territorial

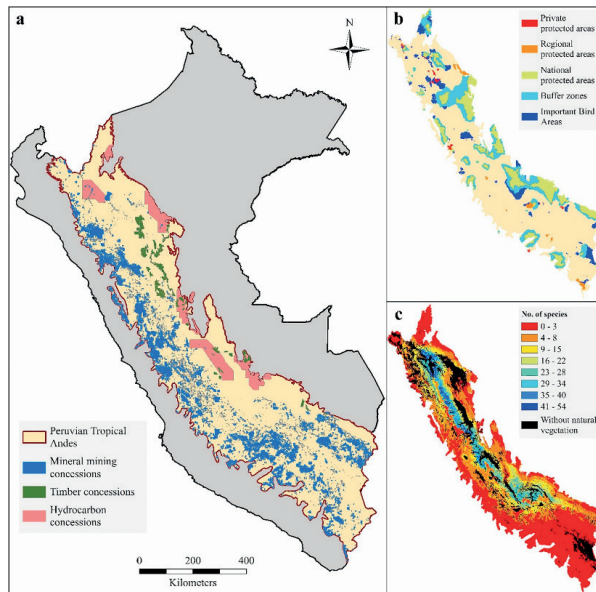
Las industrias extractivas operan en largas porciones de territorio. Para explotar los recursos naturales, requieren derechos legales – concesiones – que definen los límites territoriales sobre los que están autorizadas a trabajar. Especialmente en el caso del petróleo y el mineral, la explotación se inicia con actividades de exploración destinadas a identificar y calcular la ubicación y la cantidad del recurso; a menudo exigen grandes inversiones con un riesgo muy alto de no encontrar ningún recurso rentable. Un examen geográfico de las concesiones legales otorgadas por el Estado peruano puede demostrar el gran impacto en su territorio y, por ende, en el medio ambiente. Las actividades mineras se han expandido rápidamente en el territorio peruano durante los últimos decenios y las concesiones legales son un buen ejemplo. Las concesiones mineras solían ocupar 2,2 millones de hectáreas a principios de los años noventa, pero en la actualidad se acercan a los 27 millones, lo que constituye más del 20% del territorio peruano. De tener presencia principalmente en la región andina, la minería está ocupando ahora las costas, los valles e incluso la Amazonia ⁵⁸.

Una investigación reciente muestra que las concesiones madereras, mineras y de hidrocarburos son una importante amenaza para la biodiversidad en los Andes tropicales peruanos, un área de 500 km² entre 500 y 3000 m.s.n.m. Utilizando sistemas de información geográfica, este estudio identifica la ubicación de las concesiones mineras y examina en qué medida se superponen con las áreas de conservación y la riqueza de especies endémicas. Como muestra el gráfico 2, por un lado, los resultados señalan que aproximadamente el 26% de las áreas natu-

⁵⁷ Ministerio de Energía y Minas. Cartera de proyectos de construcción de mina. Octubre de 2018, p. 18. Disponible en: http://mineria.minem.gob.pe/proyectos_mineros/proyectos-de-construccion-de-mina/

⁵⁸ De Echave, Jose. La minería en el Sur Andino: Los casos de Cusco y Apurímac. Lima: Cooperación, Red Muqui, Broederlijk Delen: 2014, pp. 15-16.

rales examinadas se superponen con las concesiones: áreas protegidas regionales (34,2%), zonas de amortiguamiento (25,4%), áreas importantes para las aves (12,1%), áreas protegidas privadas (10%) y áreas protegidas nacionales (6%) ⁵⁹. Por otra parte, el 16% de las zonas que contienen un gran número de especies endémicas se superponen con concesiones: 47 especies endémicas (4 enlistadas como amenazadas) se superponen en más del 50% de las concesiones, especialmente en los departamentos de San Martín, Amazonas y Cajamarca, donde queda poco hábitat adecuado para su existencia ⁶⁰.



► Gráfico 2: Bad, Vincent; Francesconi, Wendy & Alexi Delgado, 2019, p.1030:
a) Distribución de concesiones mineras, madereras e hidrocarbúricas, b) Distribución de áreas de conservación, c) riqueza de especies endémicas.

Asimismo, el 37,87% de los territorios de las comunidades campesinas se superponen a las concesiones mineras que constituyen 5.029.959,17 hectáreas, y

⁵⁹ Bad, Vincent; Francesconi, Wendy y Alexi Delgado. «Land use between biodiversity conservation and extractive industries in the Peruvian Andes», *Journal of Environmental Management* 232 (2019), p. 1033.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 1030-1031.

el 0,39% de los territorios de las comunidades nativas de la Amazonía que representan 55.706,40 hectáreas ⁶¹.

Este enfoque cuantitativo es un ejemplo del impacto de las industrias extractivas en los territorios indígenas, pero, aún más, los datos están subestimados dado que todavía hay un número indeterminado de comunidades sin reconocimiento formal, especialmente en la Amazonía; por eso no es sorprendente la existencia de conflictos socio-ambientales con potencial de resultados violentos. Según la Defensoría del Pueblo, en febrero de 2019, 113 de los 179 conflictos sociales están relacionados con temas ambientales (71 minería, 17 hidrocarburos, 7 energía, etc.) especialmente en la región sur andina ⁶². Los altos niveles de conflicto están asociados al uso desorganizado de los territorios, en gran medida influenciado por actores extraterritoriales; en otras palabras, los actores locales, como los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, no participan en el proceso de elaboración de políticas, mientras que las empresas transnacionales tienen una posición privilegiada. Por lo tanto, un enfoque basado en el ecosistema parece esencial para comprender plenamente el problema y proponer respuestas satisfactorias.

Por enfoque territorial entiendo una estrategia de gestión integrada de los recursos naturales (agua, tierra y recursos vivos) destinada a promover la conservación y la utilización sostenible de manera equitativa ⁶³. Este enfoque se configura en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica y consiste en varios principios aplicables a los conflictos de las industrias extractivas. Por ejemplo, implica que la gestión de los recursos naturales es una cuestión de elección social y debe descentralizarse al nivel más bajo apropiado, las actividades reales o potenciales deben considerar los efectos en los ecosistemas adyacentes y otros ecosistemas, debe considerar todas las formas de información pertinente, incluidos los conocimientos, innovaciones y prácticas científicas e indígenas y locales ⁶⁴. En un sentido similar, algunos autores hablan de un «giro ecoterritorial» para referirse a la centralidad de

⁶¹ Cooperacción. Mapa de concesiones mineras superpuestas con comunidades (2017). Disponible en: <http://cooperaccion.org.pe/mapas/mapa-de-concesiones-mineras-superpuestas-con-comunidades-2017/>

⁶² Defensoría del Pueblo del Perú. Reporte de conflictos sociales Socia, febrero de 2019, p. 8. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-180-Febrero-2018.pdf>

⁶³ Shepherd, Gill. The ecosystem approach: Five steps to implementation. Ecosystem Management Series No. 3. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. Suiza, 2004: p. 1

⁶⁴ Íbid., p. 10

las disputas sobre los territorios, no sólo como un espacio geográfico con recursos naturales, sino como un lugar en el que surgen formas de vida que incluyen aspectos económicos, sociales, culturales y religiosos ⁶⁵. Según este punto de vista, los conflictos ambientales, especialmente aquellos en los que están involucrados los pueblos indígenas, no son sólo una cuestión de intereses sino de profundas divergencias de los aspectos centrales de la vida. Así, si uno se detiene a ver la evolución de la normativa estatal peruana sobre las industrias extractivas, podría entender la razón de sus fracasos.

1.2.- La transformación del estado y el «boom de los commodities»

En respuesta a los desafíos de las industrias extractivas, el Estado se ha transformado a lo largo de los años en diversos ámbitos como las políticas fiscales, la protección del medio ambiente, el control de los disturbios sociales, entre otros. Como los ingresos fiscales son tan importantes para el Estado, la regulación fiscal ha sido objeto de muchos debates en relación con la redistribución de los beneficios. Aparte de las regalías y los derechos de concesión, la mayoría de los ingresos mineros provienen de los impuestos sobre la renta, que también tienen una redistribución interna a favor de los gobiernos regionales y locales llamada «canon». El «boom de los productos básicos» empujó a los políticos a aumentar la carga fiscal de las empresas mineras; así, en 2007, el gobierno nacional llegó a un acuerdo, denominado «Contribución voluntaria», que comprometió a las empresas a destinar el 2% de sus utilidades anuales netas a un «Fondo Minero Local» y el 1% a un «Fondo Minero Regional» ⁶⁶. En 2011 se aprobaron dos leyes: una, el Impuesto Especial a la Minería (Ley N° 29789), que creó nuevas tasas impositivas entre el 2% y el 8% a las empresas que no tenían contratos de estabilidad tributaria; otra, la Carga Especial a la Minería (Ley N° 29790), que requería un acuerdo entre el Estado y las empresas con contratos de estabilidad, estableciendo tasas del 4% al 13% ⁶⁷. Sin embargo, las reformas legales fueron superficiales y aisladas unas

⁶⁵ Hoetmer Raphael, Castro Miguel, Daza Mar, De Echave José y Ruiz Clara. Minería y movimientos sociales en el Perú. Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios. Lima, PDTG –Cooperación -Acsur Las Segovianas -EntrePueblos, 201, p. 267

⁶⁶ Sargent, Eduardo; Orihuela, Jose Carlos; Paredes, Maritza and Maria Eugenia Ulfe. Resource booms and institutional pathways: The case of extractive industry in Peru. Cham: Springer International Publishing, 2017, p. 6.

⁶⁷ Ídem.

de otras, las nuevas cargas tributarias estaban en gran medida por debajo de las expectativas iniciales de las industrias extractivas

Por consiguiente, la reglamentación fiscal de la minería sigue siendo un importante objeto de controversia. Uno de los aspectos es el mantenimiento de regímenes fiscales especiales y otros beneficios jurídicos, que generan menores ingresos para el Estado, así como una percepción extendida de desigualdad de trato. En los últimos años, los ingresos fiscales se redujeron drásticamente (sólo comparable a su rápido aumento durante el «boom») e impactaron en los programas nacionales y regionales que dependían de ese presupuesto. Algunos de los beneficios legales son la depreciación acelerada de la maquinaria y equipo minero, deducciones en el impuesto sobre la renta por inversiones en infraestructura de servicios públicos, reembolso del Impuesto General a las Ventas (IGV) durante la fase de exploración, reinversiones de beneficios, contratos de estabilidad fiscal, etc. Según una investigación que se centra en dos de los principales proyectos mineros, es poco probable que paguen ningún Impuesto sobre la Renta durante los primeros 5 años debido a la naturaleza de la inversión (alto componente de los activos), el régimen fiscal excepcional y los beneficios, la volatilidad de los precios, la evolución de los costos y gastos, entre otros ⁶⁸.

La distribución desigual de los beneficios económicos ha sido una de las principales causas del malestar social y el Estado ha tenido que cambiar para atender este problema. La falta de instituciones creíbles obligó a abrir «Mesas de Diálogo» que congregan a altos representantes del Estado (normalmente, ministros y vice-ministros), directores de empresas y comunidades involucradas. A pesar de haber sido creadas por decretos gubernamentales, los resultados o acuerdos alcanzados no son ejecutables ni justiciables. En 2006, se creó una Unidad Especial de Disturbios Civiles dentro de la oficina del Defensor del Pueblo con el fin de identificar, vigilar y mediar en los conflictos socioambientales en todo el país. Fue la primera vez que una entidad estatal reconoció el problema sistemático, lo registró mediante métodos estadísticos y confirió legitimidad a las demandas de la población ⁶⁹. Luego, en

⁶⁸ Flores Unzaga, Cesar; Quiñones Huayna, Carlos; Baca Tupayachi, Epifanio y José de Echave. Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero: A la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde. Lima: Oxfam, 2017, pp. 104-105.

⁶⁹ Paredes, Maritza and Lorena de la Puente, en: Dargent, Eduardo et al (eds.). Resource booms and institutional pathways: The case of extractive industry in Peru. Cham: Springer International Publishing, 2017, 130-140.

2012, el gobierno nacional creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), tratando de disputar el control sobre la definición, la magnitud y las respuestas adecuadas a los conflictos socio-ambientales ⁷⁰.

En lo que respecta a la transición hacia un «estado verde», el primer hito fue la creación del Ministerio de Ambiente (2008), con el objetivo de regular el impacto ambiental de las industrias extractivas. Con este objetivo, dos de las nuevas oficinas clave fueron el Organismo de Supervisión y Evaluación Ambiental (OEFA, 2009), órgano rector en materia de supervisión, regulación y sanción de las actividades con posible impacto ambiental, y el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE, 2012), especializado en la evaluación de las evaluaciones de impacto ambiental relativas a grandes proyectos de inversión. A pesar de estos esfuerzos, los cambios institucionales en la redistribución de beneficios, el control del malestar social y la protección del medio ambiente mostraron en la práctica varias deficiencias y produjeron o facilitaron violaciones de los derechos humanos en el contexto de las industrias extractivas.

1.3.- Impactos de las industrias extractivas en los derechos humanos ambientales

Los impactos en los derechos humanos producidos por las industrias extractivas son numerosos y diversos; aquí me centraré en el derecho humano al medio ambiente tal como se conceptualizó en el capítulo 1. En primer lugar, la regulación ambiental ha sido debilitada o flexibilizada a propósito en favor de las empresas transnacionales; mientras que los organismos ambientales han sido objeto de manipulación a través de un mecanismo corporativo conocido como «puertas giratorias». Con base en una narrativa de «desburocratización» para promover las inversiones, en julio de 2014 el gobierno nacional modificó leyes en diferentes campos con énfasis en la regulación ambiental. Una de ellas fue la prohibición de OEFA por 3 años (salvo raras excepciones) de imponer cualquier sanción y la obligación de «privilegiar las acciones orientadas a prevenir y corregir la infracción en materia ambiental» (Artículo 19, Capítulo III «Medidas de promoción de inversiones en el campo ambiental», Ley 30230). Esta reforma produjo una disminución inmediata de las multas contra las empresas mineras (de 25 a 5 millones de dólares) y la

⁷⁰ Ibid., pp. 138-140.

presentación de denuncias judiciales en todos los procedimientos administrativos en curso ⁷¹.

Un año antes se dictó otro Decreto Supremo (054-2013-PCM) para crear el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) que exonera a las empresas del procedimiento más riguroso de modificación de EIA, aplicable sólo «cuando sea necesario para modificar componentes secundarios o ampliaciones de proyectos con certificación ambiental vigente que no tengan un impacto significativo o que tengan por objeto mejorar las tecnologías de operación» (Artículo 4). Sin embargo, las empresas mineras han utilizado los ITS sin reparo alguno (Cuadro 1), convirtiéndose en la causa de los últimos conflictos sociales como en el proyecto Las Bambas (en Cotabambas, a pocas horas de Espinar). La Defensoría del Pueblo identificó una aplicación inadecuada del ITS para modificar componentes sustanciales del proyecto como si fueran secundarios, tales como la reubicación de la planta procesadora de minerales de una ciudad a otra, el aumento de la capacidad de almacenamiento de concentrados y la declaración de una carretera nacional utilizada para el transporte de minerales. Recomendó al Ministerio de Energía y Minas que declarara la invalidez del ITS y que preparara una evaluación de impacto ambiental como lo exige la ley; también declaró la violación de los derechos a participar en la formulación de políticas ambientales, el derecho a la propiedad y el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas ⁷².

Tabla 1

ITS ilegítimo: Procedimientos para modificar los EIA

Proyecto	Compañía	Modificación del proyecto	Fecha de aprobación
----------	----------	---------------------------	---------------------

⁷¹ Orihuela, Jose Carlos and Maritza Paredes. «Fragmented layering: Building a green state for mining in Peru» en: Dargent, Eduardo et al., Ibid, p. 112.

⁷² Defensoria del Pueblo (Peru). Reporte No 008-2016-DP/AMASPPI.MA, sobre medio ambiente, servicios públicos y pueblos indígena. Lima: Diciembre 2016, pp. 13-14. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Adjuntia-N-008-2016-Las-Bambas.pdf>

Proyecto minero Las Bambas–Apu-rímac	MMG	A través del ITS, se aprobó la reubicación de dos plantas de procesamiento de minerales de una región a otra.	Julio de 2013
Proyecto de exploración minera CO-RANI–Puno	Bear Creek Mining S.A.C.	Las plataformas de perforación aumentaron y fueron reubicadas. Una de ellas en el límite del área de influencia, sin considerar nuevas medidas y posibles impactos ambientales del componente modificado.	Octubre de 2017
Proyecto Sulliden Shahuindo–Cajamarca	Shahuindo S.A.C.	Se aprobó una planta de tratamiento de aguas residuales sin la opinión de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). El ITS no requiere la opinión de otras autoridades competentes	Marzo de 2014
Proyecto de exploración minera Maqui–Cajamarca	Yanacocha S.R.L.	La compañía solicitó a través del ITS 50 plataformas de perforación adicionales al número inicial aprobado por la EIA y modificaciones. Esto implicó 2,8 kms de acceso por carretera, 100 piscinas de fluidos de perforación y 35 colonos, en un período de 8 meses.	2014

(Elaboración propia a partir de los datos de Cooperación ⁷³ y Alvarez Lozano ⁷⁴)

El uso indebido de los ITS es una violación de la obligación del Estado de llevar a cabo evaluaciones ambientales con normas adecuadas. Al permitir procedimientos más cortos y flexibles, se limita seriamente la participación pública

⁷³ Cooperación. «Presentan demanda judicial contra criterio de aplicación de modificaciones de proyectos mineros», 14 de marzo de 2019. Disponible en: <http://cooperacion.org.pe/presentan-demanda-judicial-contra-criterios-de-aplicacion-de-modificaciones-de-proyectos-mineros/>

⁷⁴ Alvarez Lozano, Silvana Cecilia. Revisión de los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) del sector minero. Tesis en Biología. Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina, 2018, pp. 38-41. Disponible en: <https://repositorio.lamolina.edu.pe/handle/20.500.12996/3589>

y el acceso a la información, lo que viola otros aspectos del derecho a un medio ambiente sano. El hecho de que las EIA de los proyectos mineros sean competencia del Ministerio de Energía y Minas, y no del Ministerio de Ambiente, es otro ejemplo de la debilidad institucional en materia de medio ambiente. La corrupción, a través del mecanismo de «puerta giratoria», es muy probablemente la causa de este problema. Los ministros, viceministros, directores y otros funcionarios públicos del Ministerio de Energía y Minas han trabajado anteriormente en empresas mineras o en otras empresas asociadas. Estos burócratas se encargan entonces de supervisar y sancionar las infracciones ambientales, incurriendo inevitablemente en conflictos de intereses ⁷⁵.

En segundo lugar, las industrias, la agricultura en gran escala y las empresas mineras se han apropiado del agua dulce de los ríos, lo que afecta especialmente a las comunidades rurales situadas en las proximidades. El gobierno nacional ha otorgado licencias a 31 empresas mineras para el uso de agua dulce en 12 territorios declarados de alto riesgo de escasez de agua, conflictos y contaminación. Los datos obtenidos de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) muestran que las empresas transnacionales, como Southern Peru Copper y Anglo American Quellaveco, están entre las más beneficiadas con las concesiones de uso del agua. El acaparamiento de agua dulce se produce en zonas agrícolas con graves problemas de sequía y las proyecciones indican que 11 cuencas hidrográficas de esas regiones serán las más afectadas por el cambio climático, reduciendo su capacidad entre el 42% y el 48% ⁷⁶. Además, la información sobre la gestión del agua simplemente no está disponible o es incompleta, ANA no tiene medidores de agua para determinar las cantidades utilizadas por las industrias mineras y hay lagunas en su metodología que causan problemas de subcarga. Por ejemplo, dos empresas mineras, MMG y Minera Volcan, utilizaron 22 millones de metros cúbicos de agua en 2015, pero no pagaron completamente el costo del uso (la deuda restante equivale a 300.000 dólares) ⁷⁷. La situación continúa mientras los campesinos y las comunidades

⁷⁵ Convoca. «Así opera la puerta giratoria de la supervisión ambiental para grandes mineras infractoras», 19 de noviembre de 2018. Disponible en: www.convoca.pe/investigacion/asi-opera-la-puerta-giratoria-de-la-supervision-ambiental-para-grandes-mineras

⁷⁶ OjoPublico. «Mineras extraen agua de zonas en riesgo de sequía», 2 de febrero de 2018. Disponible en: <https://duenosdelagua.ojo-publico.com/especiales/mapadelagua/>

⁷⁷ OjoPublico. «El precio del agua. Los pagos irregulares de la minería», 28 de agosto de 2018. Disponible en: <https://ojo-publico.com/774/el-precio-del-agua-los-pagos-irregulares-de-la-mineria>

indígenas denuncian la escasez y la contaminación del agua, en un país en el que el 17% de las familias obtienen el agua de los recursos naturales.

En tercer lugar, los delitos ambientales siguen sin ser objeto de rendición de cuentas a pesar de las abrumadoras pruebas. El sistema judicial impide el acceso a la justicia de miles de personas que sufren los efectos de las industrias tóxicas, especialmente los pobres, los indígenas y los niños, entre otros grupos vulnerables. En el caso de Choropampa, un camión de la empresa minera Yanacocha derramó mercurio en una carretera de 27 kilómetros que afectó a la población de tres comunidades campesinas, aproximadamente 755 personas intoxicadas debido a la manipulación directa del mercurio. El impacto en la salud humana fue desastroso y la respuesta del Estado fue tardía e insuficiente: El Ministerio de Energía y Minas determinó la responsabilidad en términos generales, pero no implicó responsabilidad penal. De hecho, el fiscal desestimó cualquier acción sobre la base de que no había ninguna decisión administrativa. Además, la empresa obtuvo acuerdos civiles con muchas de las víctimas, comprometiéndose a indemnizaciones monetarias bajas a cambio de la renuncia a la demanda ⁷⁸. Una investigación reciente, basada en 11 demandas penales ambientales presentadas por campesinos de Cajamarca, muestra que los fiscales no tienen capacidad para exigir el cumplimiento a las empresas mineras, a pesar de la existencia de pruebas y de la amplia conciencia de la población. El autor identifica los argumentos habituales que proporciona el sistema judicial para abstenerse de enjuiciar: lagunas en la tipificación del delito ambiental, falta de criterios de los tribunales superiores, comprensión de los delitos ambientales como un «peligro concreto» e incapacidad para elaborar pruebas en materia ambiental ⁷⁹.

En cuarto lugar, las tierras de los pueblos indígenas están bajo constante amenaza y las autoridades vulneran constantemente las disposiciones de derecho internacional relacionadas a los pueblos indígenas. La seguridad jurídica de las tierras indígenas es débil, la mayoría de las comunidades campesinas e indígenas

⁷⁸ Defensoría del Pueblo (Perú. Informe No 62. El caso del derrame de mercurio que afectó a las localidades de San Sebastián de Choropampa, Magdalena y San Juan en la provincia de Cajamarca. Diciembre de 2001, Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_62.pdf

⁷⁹ Ayay Chilon, Nelida y Merly Judith Becerra Perez. Razones jurídicas que no permiten formalizar ni continuar con la investigación preparatoria en las investigaciones de contaminación de fuentes de agua producidas por actividad minera en Cajamarca 2008-2013. Tesis para optar por el título de abogada. Antonio Guillermo Urrelo University, Cajamarca: 2018, pp. 67-68.

no tienen títulos legales y las reformas jurídicas tienden a socavar aún más su condición. En la última década se han aprobado al menos 10 nuevas leyes con impactos negativos en la seguridad de las tierras indígenas; por ejemplo, se desreguló la propiedad comunal (Decreto Legislativo–DL 1330), se creó una nueva oficina de expropiaciones más rápidas a favor de los grandes proyectos de inversión (DL 1251), se extendieron los títulos de las concesiones mineras de 15 a 30 años (DL 1320), una ley que declara de prioridad nacional la construcción de caminos que se superponen con los pueblos indígenas no contactados en Ucayali (Ley N° 30723), entre otras. El Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMET), adscrito al Ministerio de Energía y Minas, otorga concesiones mediante procedimientos cortos que ocupan 17 934 000 hectáreas del territorio nacional (14% del total del territorio). Muchas comunidades campesinas están total o parcialmente superpuestas a las concesiones mineras, como la comunidad de Chila Chila en Arequipa, cuyo territorio se superpone a las concesiones en un 95% ⁸⁰.

Además, el derecho a la consulta previa se está aplicando con graves deficiencias, especialmente en relación con los hidrocarburos y los proyectos mineros. Las consultas sólo se centran en las últimas decisiones administrativas, a pesar de que las industrias extractivas implican varias decisiones de diferentes sectores y producen impactos a largo plazo. En los proyectos mineros, el acto de consulta es regularmente el inicio de las operaciones, es decir, cuando ya se han definido las principales características del proyecto, así como el área de impacto, el tratamiento residual, entre otras características contenidas en las EIA. En la mayoría de los casos, los procesos de consulta con los pueblos indígenas son una mera formalidad, el proyecto específico no se discute tanto como otras necesidades generales; además, el lenguaje técnico, los plazos cortos para las decisiones, la falta de enfoque intercultural son algunas de las deficiencias ⁸¹. En definitiva, este comportamiento del Estado puede interpretarse como una violación del principio de buena fe, tal como lo establece el artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT. Otro gran problema es la falta de claridad en relación con la identificación de los pueblos indígenas en el país, ya que el Ministerio de Cultura creó una base de datos referencial, que fue objeto de críticas porque excluía a miles de comunidades

⁸⁰ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe alternativo 2018: Cumplimiento de las obligaciones del estado peruano del Convenio 169 OIT. Lima: 2018, p. 22

⁸¹ Leyva, Ana. *Consúltame de verdad: Aproximación a un balance sobre consulta previa en el Perú en los sectores mineros e hidrocarbúricos*. Lima: Oxfam, 2018, p. 66.

andinas, donde se encuentran la mayoría de los proyectos mineros. Más aún, en el proyecto Las Bambas, las comunidades campesinas del área de impacto fueron injustificadamente eliminadas de la base de datos debido a la presión política de las empresas mineras; con base en esta exclusión, el proyecto fue implementado sin ningún proceso de consulta previa ⁸².

Finalmente, los defensores del medio ambiente son uno de los grupos más vulnerables porque, como resultado de su trabajo de defensa de los derechos humanos, vienen siendo objeto de asesinatos, agresiones, amenazas, persecución judicial, campañas de desprestigio, entre otros. Según el Defensor del Pueblo, entre 2006 y 2018, 279 personas han muerto en conflictos socioambientales y otras 4.816 han resultado heridas ⁸³. Las fuerzas policiales reprimen a los manifestantes con violencia, el uso de la fuerza letal no cumple con los estándares internacionales y se desvían para brindar seguridad y proteger a la población. La Policía Nacional del Perú es percibida como parcial, ya que mantiene convenios con empresas extractivas para brindar seguridad privada en las zonas rurales donde se ubican los proyectos; según Earth Rights International, entre 1995 y 2018 se firmaron 138 convenios, 29 de los cuales están vigentes y se aplican en zonas donde los conflictos continúan activos ⁸⁴. Además, se continúa criminalizando a los defensores del medio ambiente y de los indígenas, y los fiscales los acusan de delitos relacionados con el orden público, la obstaculización de los servicios públicos, la extorsión, el secuestro, la organización criminal e incluso el terrorismo. Hay por lo menos 482 procesos judiciales abiertos contra los defensores del medio ambiente peruanos, los procesos duran años y amenazan su libertad con posibles condenas de 10 o 20 años, lo que impide que continúen su labor con seguridad ⁸⁵.

⁸² OjoPublico. «El ministerio de cultura ha quitado la condición de pueblo quechua a Fuerabamba», 12th April 2019. Disponible en: <https://ojo-publico.com/1149/afirmacion-de-morales-acerca-de-que-min-cul-quito-condicion-de-pueblo-quecha-fuerabamba-es>

⁸³ Defensoría del Pueblo (Perú). Documento de análisis de la Conflictividad Social. No 1, 2018. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/El-Trimestral-Nº-1-15-de-octubre-de-2018.pdf>

⁸⁴ Earth Rights International. Informe Convenio entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú: Análisis de las relaciones que permiten la violación de los derechos humanos y quiebran los principios del estado democrático de derecho. Lima, 2019, p. 8.

⁸⁵ Silva Santisteban, Rocío. Mujeres y conflictos eco territoriales: Impactos, estrategias, resistencias. Lima: 2017, p. 96

2.- El caso Espinar

Espinar es una ciudad ubicada en la Región Andina Sur del país, con una extensión total de 5.311,09 km², a 3.924 metros sobre el nivel del mar, y a 226,2 kilómetros de la capital regional, Cusco. Tiene 69.793 habitantes y cuenta con 8 distritos: Yauri (capital), Condorama, Coporaque, Ocoruro, Pallpata, Pichigua, Suykutambo, Alto Pichigua. Según un informe del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2017, la pobreza es del 28,1% en Espinar, y la pobreza extrema del 5,2%. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ⁸⁶, el Índice de Desarrollo Humano en el Perú es de 0,50 y en Espinar de 0,36, ocupando el puesto 92 de 196 provincias; la esperanza de vida nacional es de 74,31 años y en Espinar de 66,88. La población de Espinar con bachillerato completo es del 51,76% y en promedio una persona adulta recibe 6,5 años de educación.

Los datos disponibles sobre el agua y la salud en Espinar muestran una situación alarmante. Según un informe del INEI de 2018, sólo el 43,96% de las familias de Espinar tiene acceso al agua en sus casas, y el 38,50% a los servicios sanitarios. La desnutrición crónica afecta al 42% de la población, 444 mujeres de un total de 764 fueron diagnosticadas con anemia severa o moderada; Espinar es la provincia peruana con mayor riesgo de mortalidad neonatal y la tercera en mortalidad infantil. Las principales causas de mortalidad entre 1 y 4 años son las enfermedades cerebro-vasculares la cirrosis, las enfermedades crónicas del hígado y la insuficiencia renal ⁸⁷.

En otro tipo de datos, según el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), existen 400 títulos mineros en 243.724,22 hectáreas, que constituyen el 46,43% del territorio de la provincia de Espinar ⁸⁸. Tres empresas obtuvieron casi el 70% de los títulos mineros concedidos: Xstrata Tintaya (43%), BHP Billiton World (16,2%) y Maxy Gold Perú (9,3%).

⁸⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: www.pe.undp.org. Visita realizada en enero de 2019.

⁸⁷ Gran Angular. Documental: «La vida no vale un cobre», 2018. Disponible en: <https://lavidanovaleu-ncobre.com/>

⁸⁸ De Echave, Ibid., p. 117.

2.1.- Historia de Tintaya y la minería en los años 80

Las actividades mineras en la provincia de Espinar tienen una larga historia. La primera empresa minera con derechos de explotación de minerales fue propiedad del Estado (a través de la «Empresa Estatal Minera Asociada Tintaya») y se registró oficialmente en 1980. Algunas de las actividades iniciales consistieron en la expropiación de 2.368 hectáreas de tierras de los campesinos, según una resolución del Ministerio de Energía y Minas (1981) ⁸⁹, y la construcción de la infraestructura indispensable para el funcionamiento de la mina, como carreteras y plantas de procesamiento. La empresa estatal inició la producción en 1985 y se convirtió rápidamente en una de las minas más importantes del sur del Perú, la tercera en producción de cobre.

Las comunidades campesinas de la cuenca del río Salado fueron las más afectadas por las injustas compensaciones por las expropiaciones. Las disputas por el uso de las tierras comunales y el agua se agravaron entre los campesinos y la empresa. La propiedad de las tierras siguió estando amenazada incluso después de que la mina se vendiera a empresas privadas; por ejemplo, las servidumbres gubernamentales obligaron a las comunidades a vender sus tierras a precios muy bajos ⁹⁰.

Melchora Surco, campesina de la comunidad de Alto Huancané, cuenta la historia de cómo el Estado se acercó a ellos a principios de los años 80. Según ella, organizaron programas educativos y talleres para promover la minería, prometieron programas de desarrollo que incluían educación, empleos, maquinaria agrícola, entre otros:

«El Estado vino aquí, nos dieron entrenamiento, talleres en el centro comunitario. Nos pidieron que dibujáramos nuestro pasado, presente y futuro; dibujamos montañas, casas, coches, todo eso... Si quieres puedes hacerte profesional, nos dijeron... Es verdad, vamos a trabajar, mujeres, hombres, todo el mundo, ¿quién no quiere eso? Por eso dijimos que sí, hasta dijimos gracias». (Entrevista en Alto Huancané, 13 de julio de 2016)

⁸⁹ Ministerio de Energía y Minas. Resolución Directoral N.41/81/Energía y Minas/Dirección General de Minería, de 26 de junio de 1981.

⁹⁰ Zeisser, Polatsik, Marco. La experiencia de la mesa de diálogo en Espinar 2012-2013- ¿Un nuevo modelo de gestión de conflicto socio ambiental? Lima, Cooperaccion, 2015, p. 12

En los 90's, década de liberalización de la economía, el Estado vendió la mina a las empresas transnacionales, pero los conflictos continuaron. En 1996, BHP Billiton compró Tintaya y, en 2006, la anglo-suiza Xstrata la compró a BHP. En la actualidad, Glencore, uno de los mayores productores de cobre del mundo, opera en Espinar. Tintaya entró en una fase de cierre y una expansión de la mina, denominada Antapaccay, comenzó a funcionar; además, otra posible expansión, Corccohuayco, está siendo explorada.

2.2.- Características de la producción minera

Hay tres proyectos mineros operados por la transnacional Glencore en Espinar: Tintaya, Antapaccay y Corccohuayco. La mina Tintaya explotó el cobre desde 1985 hasta 2013, procesando los minerales en una planta de óxidos orientada a producir cátodos de cobre que se transportaban mecánicamente en camiones de 30 toneladas de capacidad, con una fluidez media de 31 camiones por día. Los desechos de la minería (entre un 50% de sólidos) se llevaban al yacimiento de Huinipampa a través de un sistema de bombeo, parte del agua se reutiliza en el proceso ⁹¹.

Desde 2012, el proyecto Antapaccay, situado a 12 km de Tintaya, explota los minerales con una nueva planta de procesamiento. Antapaccay se benefició de la infraestructura de Tintaya, por lo que se presentó como una ampliación de la antigua explotación minera. La inversión para Antapaccay se calcula en 1.470 millones de dólares americanos y la producción de su planta de cobre es de unas 160.000 toneladas anuales, con una duración prevista de 22 años. Por último, el proyecto Corccohuayco (ampliación de Antapaccay–Tintaya–integración de Corccohuayco, según el EIA) se encuentra, al igual que en marzo de 2019, en fase de obras tempranas. Situado en Espinar, el proyecto tiene una vida útil prevista de 25 años y una capacidad de producción de cobre de 100.000 toneladas anuales.

La infraestructura de estas minas es numerosa y consiste en concentradores de sulfuros y plantas de óxidos, depósitos de cuencas de colas, pilas de lixiviación, vertederos de nivelación, minas a cielo abierto y un sistema de rodillos para

⁹¹ Chavez Quijada, Mary Luz. Análisis de los monitoreos ambientales realizados en zonas de influencia de las operaciones mineras de la Unidad Minera Tintaya Espinar – Cusco. Oxfam, p. 8. Disponible en: https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/analisis-de-los-monitoreos-ambientales-en-tintaya_3.pdf

transportar los minerales. Los residuos de Antapaccay están compuestos por un 58% de sólidos que se depositan en la antigua mina a cielo abierto de Tintaya; peligrosamente, en el pasado, los depósitos se han desbordado durante la temporada de lluvias. Al final de las operaciones de Antapaccay, se espera que haya 568 millones de toneladas de residuos de cola. Además, se están utilizando 5 depósitos de nivelación en una superficie aproximada de 500 hectáreas con impacto directo en los ríos Ccamacmayo y Tintaya; según estudios geoquímicos, contienen arsénico, cadmio, molibdeno y selenio en altas concentraciones ⁹².

Tres microcuencas se encuentran bajo la influencia de las actividades mineras en Espinar: Ccamacmayo, Tintaya y Cañipía. La cuenca de Tintaya comprende las comunidades de Alto Huancané y Bajo Huancane, así como los terrenos de la mina; las actividades mineras han modificado su curso original, que es ahora el lugar de la mina a cielo abierto, e impactado la calidad del agua. En la cuenca de Ccamacmayo, se encuentra la comunidad de Alto Huancane y los terrenos de la mina, alrededor del 80% del territorio de la cuenca. Aquí se encuentra el depósito de colas y la recarga de agua subterránea del río Ccamacmayo está bajo la influencia de las actividades mineras. Por último, en la cuenca de Cañipía se encuentran nueve comunidades campesinas (Huisa, Huarca, Huisa Ccollana, Antacollana, entre otras). Este río pasa por dos de los proyectos: Tintaya y Antapaccay, por lo que se construyen a cielo abierto y depósitos de colas de basilisco muy cerca. Los pobladores de estas comunidades construyen varios canales de riego para aprovechar el agua del río, sin embargo, siguen teniendo un alto riesgo de contaminación ⁹³.

2.3.- Conflicto y minería

Los conflictos entre la población y la mina han sido permanentes. En mayo de 1990, la población usó la fuerza y tomó el control de las instalaciones de la compañía después de varios días de manifestaciones en Espinar. Pidieron la electrificación de la provincia, la pavimentación de la carretera principal, el acceso preferencial a los puestos de trabajo y el apoyo a las comunidades afectadas por la mina. Después de dos meses de negociaciones, el Estado se comprometió a construir un sistema de electrificación y a proporcionar ayuda a las comunidades con maquinaria y

⁹² Ibid., pp. 9-11

⁹³ Ibid., pp. 15-16

medicinas para los animales ⁹⁴. Desde esa fecha, Espinar conmemora cada 21 de mayo el «Día del Orgullo de Espinar».

En 2003 y 2005 se produjeron otros conflictos sociales. En mayo de 2003, la mina ya había sido transferida del Estado a BHP Billiton, una empresa transnacional australiana, y los actores sociales de los campesinos y los ciudadanos organizaron manifestaciones en las que exigían la firma de un «acuerdo global» que incluyera empleos, reparaciones por daños ambientales, restitución de tierras, derechos humanos y desarrollo. Se iniciaron y concluyeron nuevas negociaciones en la firma de este acuerdo con 21 cláusulas, una de las cuales es la contribución de un 3% de los beneficios brutos de la empresa a favor de la población ⁹⁵.

El último conflicto social en Espinar se produjo en mayo de 2012 y causó la muerte de 3 civiles por la policía. El evento detonante fue el cierre de la mina Tintaya y la apertura de una nueva: Antapaccay, que se presentó como una expansión de Tintaya. Tras años de quejas sin resolver, era previsible que la puesta en marcha de una nueva mina fuera controvertida. Esta vez las demandas de la población fueron dos: nuevas condiciones para el acuerdo y reparaciones por los impactos ambientales de las actividades mineras.

La primera demanda exigía que Xstrata, nuevo dueño de la mina Tintaya, modificara el acuerdo inicial considerando nuevas condiciones: entrenamientos de trabajo y oportunidades para la gente de Espinar, medidas de cumplimiento para adaptar las actividades mineras a los estándares ambientales internacionales, institución independiente para administrar el aporte del 3% de las utilidades, aumento del aporte, respeto estricto al derecho al agua y una cláusula de protección de los derechos humanos, entre otros ⁹⁶. Estas peticiones fueron aprobadas por la población en una asamblea de agosto de 2011 («Primer Congreso de Reformulación del Acuerdo Global») con la participación de 50 comunidades campesinas, 45 representantes de los barrios, 78 organizaciones sociales, el alcalde de la provincia y 3 diputados nacionales ⁹⁷.

⁹⁴ Zeisser. *Ibid.*, p. 14.

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ Sullca, Sergio. Blog Sur Andino. Disponible en: <http://sullcasurandino.blogspot.com>.

⁹⁷ Zeisser, *Ibid.*, p. 18

La segunda demanda estaba relacionada con los problemas ambientales. En septiembre de 2011, la Vicaría de Sicuani, una organización de la Iglesia Católica, presentó públicamente los resultados de las evaluaciones ambientales dentro del área de impacto de las operaciones de Xstrata. Estos resultados mostraron que los niveles de calidad del suelo y el agua en Espinar estaban más allá de los límites máximos de acuerdo con la regulación ambiental. Además, en febrero de 2012, se dio a conocer una oficina regional del Ministerio de Salud que concluyó que los habitantes de Espinar tenían metales pesados más allá del límite referencial en su sangre: 28 con mercurio, 24 con arsénico y 10 con cadmio ⁹⁸. Por lo tanto, las organizaciones convocaron una gran huelga pidiendo una solución inmediata para la contaminación del aire, el suelo y el agua, que incluyera medidas de mitigación, remediación y reparación; también pidieron la restitución de las fuentes de agua, la auditoría internacional de los proyectos Tintaya y Antapaccay, y el respeto de los derechos humanos ⁹⁹.

La centralidad del carácter ambiental de las protestas es confirmada por Oscar Mollohuanca, ex alcalde de Espinar:

«El punto principal era cómo resolver todos los pasivos ambientales, cómo determinar o definir de mejor manera un nuevo conjunto de reglas para atender el problema ambiental, eso era todo, ¿no? Además, queríamos la solución de todos los problemas de conflictividad social generados por la empresa a través de su fundación y su oficina de relaciones comunitarias» (Entrevista, 11 de julio de 2016)

Sin embargo, el conflicto terminó en un enfrentamiento físico entre la población y la policía. El gobierno declaró el estado de emergencia en la provincia, más de 1500 policías ocuparon Espinar y detuvieron a varias personas, entre ellas al mayor Oscar Mollohuanca. Sólo después de estos acontecimientos, el gobierno aceptó abrir negociaciones a través de «mesas de diálogo».

⁹⁸ Ibid., p. 21

⁹⁹ Ibid., pp. 21-22

2.4.- Mesas de diálogo y tensión permanente: «La mina y el Estado son uno solo»

Las mesas de diálogo han sido la respuesta gubernamental habitual, aunque bastante informal, después de que los conflictos socio-ambientales resulten violentos. En Espinar, la mesa de diálogo se instaló el 21 de junio de 2012 tras un decreto dictado por el gobierno nacional (RM No 164-2012-PCM), cuyo principal objetivo era «promover un proceso de diálogo entre los diferentes actores públicos y privados sobre la cuestión socio-ambiental de la provincia de Espinar y analizar posibles alternativas de solución».

El Estado estuvo representado por 4 ministros de Estado, encabezados por el ministro de Medio Ambiente, Manuel Pulgar Vidal, otros altos funcionarios públicos, 3 congresistas y las autoridades regionales y locales, como el presidente regional de Cusco y el alcalde de la provincia, Oscar Mollohuanca. La sociedad civil estuvo representada por 25 comunidades campesinas, la Federación de Comunidades Campesinas (FUCAE), los sindicatos urbanos de transportistas y comerciantes, y los «frentes de defensa», que son organizaciones intersectoriales que congregan a los espacios urbanos y rurales con una amplia agenda, como el «Frente de Juventud de Espinar K'ana» (FUJEK) y el «Frente de Defensa de los Intereses de Espinar» (FUDIE). Además, la transnacional Xstrata participó en las mesas de diálogo a través de sus representantes.

Según la ONG Cooperación, asesora experta de las organizaciones sociales durante las negociaciones, los principales objetivos de la mesa de diálogo fueron responder a las necesidades urgentes y elaborar un plan a mediano y largo plazo para garantizar la sostenibilidad sanitaria y ambiental en Espinar ¹⁰⁰. Para cumplir esos propósitos, el Ministerio de Ambiente asumió la presidencia de la mesa de diálogo y se crearon subgrupos en 3 campos: Medio Ambiente, Responsabilidad Social y Desarrollo.

Uno de los principales logros fue la realización de una evaluación sanitaria y ambiental con la participación de la población. Los resultados mostraron altos niveles de contaminación asociados a las actividades mineras, sin embargo, la municipalidad de Espinar expresó su desacuerdo sobre los aspectos técnicos, se-

¹⁰⁰ Ibid., p. 89

ñalando que estas debilidades impedían determinar las relaciones de causalidad. La evaluación no determinó con certeza cuáles eran las causas del daño ambiental, por lo que no pudo proponer las medidas correctivas y preventivas necesarias. Si bien se atendieron muchas de las necesidades urgentes (alimentos y atención médica para sus animales, semillas y suministro temporal de agua), los objetivos a mediano y largo plazo aún están pendientes de cumplimiento ¹⁰¹.

En consecuencia, la tensión social disminuyó pero no se disipó por completo, ya que las condiciones estructurales de la conflictividad siguen activas. En la actualidad, hasta marzo de 2019, dos cuestiones no resueltas están aumentando la tensión entre la población de Espinar y la empresa Glencore: los impactos en la salud pública debidos a las actividades mineras y la puesta en marcha de la nueva ampliación de la mina Coroccohuayco.

Según la ONG Derechos Humanos sin Fronteras (DHSF ¹⁰²), un reciente informe de la oficina regional del Ministerio de Salud (DIRESA), titulado «Resultados del análisis del agua para consumo humano en Espinar» ¹⁰³, concluyó que la población de Espinar estaba consumiendo agua contaminada en los siguientes términos: «Se ha demostrado una excesiva presencia de metales pesados en relación con los parámetros más allá de los límites máximos permitidos» ¹⁰⁴. Sin embargo, inexplicablemente sólo unos meses después de este informe, DIRESA contradice sus propias conclusiones y, a través de una nota de prensa, informa que el agua es apta para ser consumida por la población basándose en las mismas muestras utilizadas en el primer informe. Esta situación ha causado un descontento generalizado entre la población y, el 28 de enero de 2019, se organizó una amplia manifestación pública para solicitar la declaración legal de emergencia ambiental.

Otra cuestión no resuelta se refiere a la puesta en marcha de la nueva unidad de explotación minera a cielo abierto, denominada ampliación de Antapaccay–

¹⁰¹ Ibid., p. 90

¹⁰² Derechos Humanos sin Fronteras es una ONG local que provee asistencia legal y ambiental a la población de Espinar. Previamente, la organización funcionaba como parte de la Vicaría de Sicuani, organización parte de la iglesia católica.

¹⁰³ Oficio No 01256-2018-GR-CUSCO/DRSC/RSCCE/DE, 27 de noviembre de 2018.

¹⁰⁴ Derechos Humanos Sin Fronteras. Noticia del 14 de febrero de 2019. Disponible en: https://derechosinfronteras.pe/agua-y-metales-toxicos-a-que-juega-la-direccion-regional-de-salud-del-cusco-en-la-provincia-de-espinar/#_ftn1

integración de Coroccohuayco. Como Glencore considera que se trata de una expansión de la mina en funcionamiento, está utilizando procedimientos más cortos y flexibles que si se tratara de una nueva unidad minera. Actualmente se está evaluando una modificación de la evaluación ambiental (MEIA) por parte del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para Inversiones Sostenibles (SENACE ¹⁰⁵), tal como lo solicitó Glencore. No obstante, las comunidades campesinas de la zona de impacto de las operaciones presentaron varias observaciones al MEIA que no recibieron respuesta alguna. Según información reciente, los representantes de la empresa están comunicando a las comunidades que ya se han levantado todas las observaciones, lo que ha causado molestias a la población ¹⁰⁶. Además, en marzo de 2019, las comunidades campesinas presentaron una acción legal exigiendo la realización de una consulta previa sobre este proyecto, basada en su identidad indígena como pueblo k'ana ¹⁰⁷.

2.5.- Impactos en los derechos humanos

a) Derecho a un medio ambiente sano

Como se ha expuesto anteriormente, la Corte Interamericana ha dictaminado que los Estados tienen la obligación de prevenir los daños «importantes» al medio ambiente y deben regular, supervisar y vigilar las actividades bajo su jurisdicción que puedan causar daños al medio ambiente. A este respecto, los Estados deben llevar a cabo evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos de inversión y mitigar los efectos siempre que se produzca un daño ambiental. En Espinar, varios componentes de un medio ambiente sano se han visto gravemente afectados por las actividades mineras: el agua, el suelo, el aire y los alimentos.

Según el informe de la Red Sombra de Observadores de Glencore, el acceso al agua se ha restringido considerablemente desde las actividades mineras. La pobla-

¹⁰⁵ Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles–SENACE es la oficina adscrita al Ministerio del Ambiente especializada en la evaluación y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental en proyectos de inversión.

¹⁰⁶ Derechos Humanos Sin Fronteras. Noticia del 15 de marzo de 2019. Disponible en: <https://derecho-sinfronteras.pe/comunicado-sobre-la-expansion-del-proyecto-minero-de-glencore-en-espinar-cusco/>

¹⁰⁷ Derechos Humanos Sin Fronteras. Noticia del 19 de marzo de 2019. Disponible en: <https://derecho-sinfronteras.pe/espinar-comunidades-afectadas-por-nuevo-proyecto-minero-de-glencore-presentan-demanda-de-consulta-previa/>

ción solía tener acceso a fuentes naturales de agua, como manantiales naturales y ríos, pero ahora muchas de ellas han disminuido o incluso desaparecido y la única agua disponible es la que proporciona la mina ¹⁰⁸. Este impacto se reconoce en el EIA de Antapaccay presentado por la empresa: «Los efectos indirectos sobre la disponibilidad de agua superficial causados por los impactos directos del Proyecto sobre el agua subterránea es uno de los temas identificados durante las consultas. La principal preocupación se centra en la cantidad y calidad del agua» ¹⁰⁹.

Las comunidades del Alto Huarca están ubicadas junto al río Cañipia y se encuentran entre las más impactadas por las operaciones de Antapaccay porque el agua organiza la vida en su sociedad. Según los campesinos del Alto Huarca, algunas zonas están desapareciendo, las tierras están siendo removidas y sufren una contaminación sonora; por ejemplo, declaran regar sólo la mitad de sus tierras porque no hay suficiente agua y, cada vez con más frecuencia, sus suelos se están volviendo infértiles ¹¹⁰.

El agua en Espinar tampoco es segura. Según un informe del Ministerio de Ambiente de 2013, de los 313 puntos de control del agua (incluyendo los superficiales, subterráneos y para consumo humano, el suelo, el aire y los sedimentos), 165 (52,71%) mostraron al menos un parámetro más allá de los estándares de calidad permitidos y, entre ellos, 64 tienen al menos un metal pesado por encima del límite. 30 de los puntos de control se refieren al agua para consumo humano ¹¹¹. El impacto se concentra en las comunidades ubicadas en el área de impacto directo de las actividades mineras:

¹⁰⁸ Shadow Network of Glencore Observers. Informe Sombra de las operaciones de Glencore en Latinoamérica. Abril de 2017: p. 106. Disponible en: <http://observadoresglencore.com>

¹⁰⁹ Estudio de Impacto Ambiental. Proyecto Antapaccay-Expansión Tintaya. Resumen Ejecutivo, diciembre de 2009, p. 46.

¹¹⁰ Comisión de Acción Episcopal y Derechos Humanos Sin Fronteras. Vida y Agua en Espinar. Lima: 2014, pp. 72-74.

¹¹¹ Ministerio del Ambiente (Minam), Informe Final Integrado de Monitoreo Sanitario Ambiental Participativo de la Provincia de Espinar-MSAP, Lima, junio de 2013, p. 108. Disponible en: http://www.minam.gob.pe/espinar/wp-content/uploads/sites/14/2013/10/Informe_aprobado.pdf

Tabla 2

Lugares donde el agua para el consumo humano excede por lo menos un parámetro de los límites máximos permisibles

Cuenca	Ubicación	Parámetro excedido
Canipia	Alto Huarca	Mercurio, pH
	Huisa	Mercurio, fósforo, pH
	Huisa Collana	Arsénico y coliformes
	Yauri	Hierro, mercurio y coliformes
Salado	Huano	Arsénico, aluminio, mercurio, plomo, coliformes, pH, conductividad
	Pacopata	Mercurio
	Huni Coroccohuayco	Mercurio
	Alto Huancane	Aluminio, mercurio, plomo
	Bajo Huancané	Arsénico, aluminio, hierro, cloruro, fósforo, plomo, pH, conductividad
	Antacollana	Arsénico, aluminio, mercurio, pH
	Suero y cama	Arsénico, fósforo, plomo, coliformes
	Tintaya Marquiri	Arsénico, sólidos totales, cloruro, plomo, conductividad, turbidez

(Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Ibíd., pág. 109)

Los informes de 2017 y 2018 publicados por la Dirección General de Salud (DIGESA) muestran la presencia de aluminio en las plantas de tratamiento de agua Virgen de Chapi (0,42 mg/l cuando el estándar máximo es de 0,2 mg/l) y Cruzcunca (0,31 mg/l), y de arsénico en la planta del río Apurímac (0,02 mg/l)

cuando el estándar máximo es de 0,01 mg/l) ¹¹². Estas plantas de tratamiento de agua proveen de agua para consumo humano a la ciudad de Espinar.

Por ello el Ministerio de Ambiente, a través de su oficina de evaluación y monitoreo OEFA, ha sancionado varias veces a Xstrata Tintaya por infracciones a las leyes de manejo de residuos peligrosos. Entre 2010 y 2014, se han impuesto multas que ascienden a US\$400.000 por descarga de efluentes, eliminación de aguas residuales, daño a los suelos naturales y otras violaciones a la normativa ambiental ¹¹³. Además, Xstrata Glencore no ha cumplido con los compromisos asumidos con la población en cuanto a la disponibilidad y seguridad del agua. La municipalidad de Espinar ha presentado una lista de los acuerdos incumplidos por la empresa: cantidad y calidad de agua de 5 tomas de agua para el riego, control del suministro de agua y garantía de un suministro suficiente de agua, y diseño de alternativas para el suministro de agua en caso de que las 5 tomas resulten insuficientes ¹¹⁴.

Las operaciones de Xstrata Glencore tienen un impacto en los ecosistemas frágiles, que son abundantes en la zona. Según la evaluación de impacto ambiental de Antapaccay, sólo en la zona donde está instalada la unidad minera se perderán 105 hectáreas de humedales. Los humedales son reguladores del medio ambiente; contribuyen al ciclo del agua y a la protección del suelo; poseen grandes cantidades de carbono y proporcionan pastos nutritivos para el ganado. Por lo tanto, los humedales son esenciales para las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático en la región andina ¹¹⁵.

Los suelos de Espinar han sido monitoreados y detectados con la presencia de arsénico, bario, cadmio, plomo, mercurio, zinc, vanadio y níquel. Dado que una de las principales actividades económicas de la provincia es la cría de ganado, el

¹¹² Derechos Humanos Sin Fronteras. Informe técnico y legal de los resultados emitidos por la DIRESA Cusco a la Municipalidad Provincial de Espinar sobre la calidad de agua potable en la planta de tratamiento Virgen de Chapi, realizados en los años 2016-2018. Cusco-Espinar: 2018, pp. 8-9

¹¹³ Convoca. Espinar: El campo de concentración de los metales. Disponible en: <http://espinar.convoca.pe/>

¹¹⁴ Informe Sombra de las operaciones de Glencore en Latinoamérica, Ibid., p. 107

¹¹⁵ Ibid., p. 110

impacto en la contaminación de los suelos es grande ¹¹⁶. En un informe médico enfocado en temas ambientales, luego de analizar el polvo blanco que cubre el pasto en las comunidades de Alto Huancané y Huisa, se han identificado algunos de estos metales pesados; por lo tanto, es muy probable que sea la causa de las enfermedades de los animales ¹¹⁷.

b) Derecho de acceso a la información ambiental

En virtud del Acuerdo de Escazú, los Estados están obligados a generar y publicar información ambiental, que incluye información sobre las evaluaciones del impacto ambiental otorgadas por las autoridades públicas. Asimismo, los Estados deben promover el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, acuerdos o autorizaciones otorgadas, que impliquen el uso de bienes, servicios o recursos públicos. Por consiguiente, los Estados fracasan cuando no certifican o no pueden certificar la información ambiental proporcionada por las empresas mineras.

Por ejemplo, debido a la gran cantidad de agua acumulada en el depósito de desechos mineros, Xstrata Glencore afirma tener un sistema de gestión de agua con una capacidad de reciclaje del 78,2% del agua utilizada en sus operaciones y declara no verter ningún residuo en otras fuentes de agua ubicadas en su área de impacto. Sin embargo, no hay medios para verificar los datos presentados en su Informe de Sostenibilidad 2015, porque ni la OEFA (Oficina de Evaluación y Vigilancia Ambiental) ni ningún otro organismo estatal disponen de datos oficiales ni realiza evaluaciones periódicas.

Los Estados también deben generar y recopilar información ambiental, incluso en posesión de entidades privadas, en particular, información sobre sus operaciones y los posibles riesgos y efectos sobre la salud humana y el medio ambiente. Xstrata Glencore sostiene que la contaminación del agua identificada es el resultado de procesos ambientales naturales o de la mineralización. Sin embargo, en las evaluaciones de impacto ambiental de Antapaccay presentadas por la empresa no se ha

¹¹⁶ Osorio Plenge, Fernando. Diagnóstico de salud ambiental humana en la provincia de Espinar–Cusco. Perú 2016, p. 108. Disponible en: https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Diagn%C3%B3stico%20de%20salud%20ambiental%20humana%20en%20la%20Provincia%20de%20Espinar-Cusco_0.pdf

¹¹⁷ Ibid., p. 122.

mentado nunca ningún problema de contaminación; además, la información proporcionada resulta insuficiente para evaluar técnicamente la calidad del agua y su relación con las actividades mineras ¹¹⁸.

En cuanto a la causalidad entre las actividades mineras y la contaminación, todavía hay muchas lagunas que cumplir y respuestas pendientes del Estado. La falta de datos históricos, las numerosas evaluaciones contradictorias y las controversias sobre la interpretación son los principales obstáculos que hay que superar. En 2012, el Estado acordó preparar un informe sobre esta cuestión a través del Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN), adscrito al Ministerio de Energía y Minas. Después de 6 años, el IPEN no ha podido determinar una conclusión definitiva y ha publicado dos informes, en 2014 y 2016, que difieren significativamente entre sí ¹¹⁹. En la versión de 2014, se declaró que «No se puede excluir que el agua bajo los vertederos de la mina se vea afectada por la filtración. Por lo tanto, se deben hacer estudios más completos». En otras palabras, después de varios años de investigación, el IPEN sólo ha determinado que podría haber filtraciones, pero se necesitan nuevos estudios para confirmarlo, lo cual fue básicamente el punto de partida.

Por último, el Acuerdo de Escazú establece que en caso de amenaza inminente para la salud pública o el medio ambiente, la autoridad competente está obligada a revelar y difundir inmediatamente toda la información pertinente para prevenir o limitar los posibles daños. Sin embargo, aparte del episodio de DIRESA 2016 narrado anteriormente, se mantuvieron inexplicablemente en secreto otros informes públicos que alertaban sobre los graves impactos en la salud debidos a las actividades mineras. En 2010, un informe elaborado por el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección al Ambiente (CENSOPAS), adscrito al Ministerio de Salud, concluyó que el 100% de las personas analizadas estuvieron expuestas a arsénico (332 personas), mercurio (231), cadmio (254) y plomo (492); pero sin justificación alguna sólo se les informó de los resultados en mayo de 2013. Una de las mujeres de Alto Huancané, Santusa Noñoncca de K'ana, declara haber re-

¹¹⁸ Levit, Stuart. Minas de Glencore Xstrata en la Provincia de Espinar. Impactos acumulativos para la salud humana y el medio ambiente. Oxfam, pp. 5-6.

¹¹⁹ Osore, Fernando. Ibid., p. 13

cibido su informe personal de exposición a metales pesados sin ningún sello que certifique su autenticidad ¹²⁰.

c) Derecho a la participación del público en la elaboración de políticas ambientales

En virtud del Acuerdo de Escazú, los Estados tienen la obligación de garantizar mecanismos de participación del público en los procesos de adopción de decisiones, revisión, reexamen o actualización con respecto a los proyectos que tengan un impacto significativo en el medio ambiente. No obstante, la participación del público, cuando existe, suele ser insuficiente en lo que respecta a los proyectos mineros en Espinar.

La discriminación contra las comunidades campesinas se extiende por todo el país y constituye el mayor obstáculo para la aplicación de los procesos de formulación de políticas ambientales. En el decenio de 1980, cuando la mina apenas comenzaba a funcionar, se ofreció a los campesinos desarrollo, educación, empleo y otros beneficios a fin de obtener su aceptación; en su mayor parte, esas promesas no se cumplieron. La larga historia de enfrentamientos con el Estado y las empresas privadas es un claro ejemplo. Los diálogos han sido escasos y sólo se han dado después de episodios de violencia y con condiciones desiguales entre los actores.

A pesar de que las leyes nacionales determinan la participación pública en los procedimientos de vigilancia del medio ambiente, durante el período 2002-2011, sólo 3 veces fueron realmente implementadas. La desconfianza generalizada de las comunidades ha llevado a exigir que al menos 3 laboratorios diferentes examinen las muestras cada vez que se realiza monitoreo ambiental ¹²¹.

La última experiencia de diálogo fue la de las Mesas de Diálogo de 2013, después de una gran huelga el año anterior. Como ya se ha dicho, participaron varios altos representantes del gobierno y de las autoridades públicas, lo que se interpretó como un fuerte compromiso en nombre del Estado. Por eso las primeras reuniones fueron muy concurridas contando con casi 100 personas de Espinar,

¹²⁰ Convoca. Espinar: Las pruebas médicas que oculto el gobierno. 24 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://convoca.pe/investigacion/espinar-las-pruebas-medicas-que-oculto-el-gobierno>

¹²¹ Chávez Quijada. Ibid., p. 34

ya sean representantes de comunidades campesinas o de sindicatos urbanos. Pero después de algunas reuniones la participación disminuyó de manera significativa y sólo unas 20 personas participaron regularmente ¹²². Es probable que el tiempo y los recursos necesarios para asistir a las reuniones semanales o diarias hicieran que la participación fuera demasiado onerosa para una población mayoritariamente pobre.

Además, otro factor disuasorio fue el lenguaje técnico empleado en los debates sobre cuestiones ambientales, que fueron el principal tema de interés para todos los participantes. Como jefe de las Mesas de Diálogo, el Estado enmarca los debates y estableció que todas las conclusiones debían expresarse con un lenguaje técnico y no político; esta decisión prácticamente excluyó de los debates a los no expertos. Las experiencias de los campesinos basadas en 30 años de vida en la zona de impacto de las actividades mineras se descartaron por ser «no técnicas», como si la técnica pudiera ignorar la experiencia vivida. Como declara uno de los participantes, la palabra «contaminación» fue excluida deliberadamente de las conclusiones finales, la empresa sólo estaba dispuesta a aceptar la presencia de «anomalías», al igual que el Estado ¹²³.

Las condiciones desiguales entre los actores eran grandes. La empresa minera contaba con un grupo de profesionales en diferentes campos que le asesoraban, mientras que la sociedad civil carece en general de este tipo de recursos. Los representantes de las organizaciones sociales dicen que la discusión fue más técnica que social y que no estaban en condiciones de refutar lo que explicaban los expertos; por lo tanto, el diálogo fue vertical ¹²⁴. Esta situación va claramente en contra de la obligación del Estado de promover una participación adaptada a las características sociales y culturales del público. Además, el diálogo fue sólo en español, pero la mayoría de la población habla quechua, un factor crucial que dividió a los participantes en las mesas.

Por último, hasta marzo de 2019, el nuevo proyecto Antapaccay Expansión– Integración de Coroccohuayco está llevando a cabo un proceso de participación

¹²² Ibid. p. 61

¹²³ De la Puente Burlando, Lorena. Cuando el diálogo es parte del problema. La institucionalización de las mesas de diálogo en el Perú: El caso del conflicto en Espinar. Lima: PUCP, 2017, p. 28

¹²⁴ Ibid., p. 29.

pública para obtener una nueva aprobación del EIA. Sin embargo, las comunidades campesinas denuncian no haber sido parte de todo el proceso, sino tan sólo de la última parte. Según un informe de prensa de Derechos Humanos Sin Fronteras, «la semana pasada recibieron 10 volúmenes de 2000 páginas cada uno y tienen que responder en pocos días [...]; además, los representantes de la empresa están presionando a los campesinos para que firmen documentos y comiencen con la explotación de la mina» ¹²⁵.

d) Derecho de acceso a la justicia ambiental

El acceso a la justicia como derecho humano incluye necesariamente la existencia de procedimientos eficaces, oportunos, públicos, transparentes e imparciales. Lamentablemente, esto dista mucho de ser real en Espinar, donde existen por lo menos tres grandes obstáculos para un acceso adecuado a la justicia ambiental: la excesiva demora en los procedimientos, la falta de imparcialidad y la falta de pericia judicial en materia ambiental.

Moisés Ccamercco y Guillermo Oviedo, campesinos de Espinar, impusieron una acción de amparo contra Xstrata Tintaya en protección de su derecho a vivir en un ambiente sano. Un juez declaró la petición infundada en una resolución de septiembre de 2013 ¹²⁶, pero presenta importantes argumentos reconociendo la emergencia sanitaria en Espinar. Por un lado, basándose en informes científicos, el juez admitió haber comprobado la presencia de metales pesados en el agua para consumo humano, en cantidades superiores a los límites máximos permitidos. Por otro lado, reconoció la presencia de metales pesados en la población de Espinar, concretamente arsénico, cadmio y talio. Sin embargo, como no da por sentada la relación de causalidad entre la contaminación y las actividades mineras, la sentencia sólo dirige exhortaciones a las autoridades públicas pidiéndoles que realicen nuevas evaluaciones ambientales, que evalúen y traten el estado de salud de la población de Espinar y que vigilen la calidad del agua para consumo humano ¹²⁷.

¹²⁵ Derechos Humanos Sin Fronteras. Nota de prensa del 21 de marzo de 2019.

¹²⁶ Corte Superior de Cusco. Primer Juzgado Mixto de Espinar. Proceso de amparo. Exp. No 00054-2012-0-1009-JM-CI-01. 26 de septiembre de 2013.

¹²⁷ Juan Carlos Ruiz Molleda y Maritza Quispe Mamani. «Poder Judicial reconoció en el 2013 afectación a la salud de la población y contaminación de las aguas de Espinar». 11 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/10/03/2017/poder-judicial-reconocio-en-el-2013-afectacion-la-salud-de-la>

Como las exhortaciones no son obligatorias, no fueron realmente implementadas por las autoridades. Por ello, en mayo de 2015, la Asociación de Afectados por las Actividades Mineras (ADEPAMI) y otras organizaciones de la sociedad civil de Espinar presentaron una nueva demanda contra el Ministerio de Salud y varios departamentos de salud nacionales y regionales, pidiendo que se aplicaran esas exhortaciones y otras leyes vigentes ¹²⁸. En esta ocasión, la petición incluía una solicitud de declaración de emergencia sanitaria y atención médica especializada a toda la población afectada. A pesar de las conferencias de prensa, las manifestaciones públicas y otras actividades de promoción realizadas durante estos años, la demanda sigue sin resolverse hasta marzo de 2019 ¹²⁹. Los abogados de los demandantes han presentado denuncias por el retraso y una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se viola el acceso a la justicia cuando el Estado se niega a prestar atención médica a pesar de varias peticiones fundadas. El Estado carece de capacidad para determinar la causalidad del daño ambiental o simplemente está interesado en mantener el *status quo* en Espinar, donde la empresa minera tiene más poder que cualquier otro actor. En todo caso, hay un total desconocimiento de la extrema vulnerabilidad de las personas contaminadas con metales pesados; después de las Mesas de Diálogo de 2013 el Estado se comprometió a dar atención médica, pero como dice el doctor Fernando Osores, no cumplió con los requisitos mínimos:

«Se comprometieron a hacer alguna atención médica, hicieron campañas médicas que son la función regular del gobierno. Pero, ¿qué hicieron? Trajeron un médico sin experiencia, un pediatra, un ginecólogo durante 20 días y se fueron. Luego presentaron el resultado: «16.000 atenciones médicas»; pero esas son atenciones regulares en una ciudad de 30.000 habitantes como Espinar, esto no es algo extraordinario. No hay atención especializada, hay personas que se hicieron la prueba en 2010 y cuando volvieron para entregar los resultados ya estaban muertos» (Entrevista a Fernando Osores, 8 de agosto de 2016).

¹²⁸ Amnistía Internacional. Perú Estado tóxico: Violaciones del derecho a la salud de pueblos indígenas en Cuninico y Espinar, Perú. Lima: 2017, pp. 46-47. Disponible en: <http://www.toxicstate.pe/pdf/ToxicStateReportAIPeru.pdf>

¹²⁹ Ibid.

Por otro lado, el poder judicial en el Perú está bajo serias acusaciones de corrupción y su autonomía de los poderes de facto como las empresas transnacionales es débil. Desde mi campo de investigación en Espinar en 2016 y 2017, escuché muchas historias de violaciones de derechos por parte de la empresa, pero el sistema judicial no se ve como una opción realista. Los fiscales y jueces penales no actúan de manera imparcial y desestiman cualquier denuncia sin una investigación adecuada. Por ello, las Mesas de Diálogo de 2013 fueron una oportunidad única para obtener reparaciones y uno de los grupos se centró en ese tema que incluía casos relacionados con accidentes de tráfico, comunidades campesinas afectadas, desplazamientos y otros casos individuales. Además, Xstrata Glencore creó un fondo de 500.000 PEN (aproximadamente 150.000 dólares) para compensar a las familias de las 4 personas asesinadas y un fondo de 300.000 PEN para atender el tratamiento médico de los heridos durante el conflicto. Según el informe final de las Mesas de Diálogo, la empresa concedió reparaciones en 21 casos colectivos e individuales, y otros 6 estaban en proceso de negociación ¹³⁰.

La conclusión es que el sistema judicial no cumple su papel en Espinar. Muchas de las violaciones al acceso a la justicia están relacionadas con la criminalización de los defensores del medio ambiente y con los derechos de los pueblos indígenas, que son los temas de los siguientes párrafos.

e) Defensores del medio ambiente en Espinar

Cientos de ataques, amenazas, intimidaciones y otros abusos de los derechos humanos se han producido contra los defensores del medio ambiente en Espinar, incluso cuando casi ninguno ha sido reparado ni atendido por el sistema judicial ni por el gobierno. Se han producido muertes en las protestas sociales, se han producido graves lesiones, torturas y abusos policiales. Además, los defensores del medio ambiente han sido encarcelados y procesados penalmente por el sistema judicial. Personalmente he escuchado docenas de estas historias, he leído amenazas contra sus vidas desde sus teléfonos celulares o correos electrónicos, y los periodistas y cineastas han documentado ampliamente la situación. Aquí se presentarán tres casos como ejemplos: la tortura en el campamento minero y dos juicios penales contra los líderes de Espinar y sus abogados defensores.

¹³⁰ Seizzer, *Ibid.*, pp. 51-52.

Xstrata Tintaya firmó contratos con la Policía Nacional del Perú (PNP) por los cuales los policías proporcionaron seguridad privada por un salario. Estos contratos existen desde hace más de 10 años y están amparados por una legislación que permite los «servicios policiales extraordinarios», siendo el último firmado en 2017. Durante el estado de emergencia de 2012, los miembros de la ONG «Derechos Humanos Sin Fronteras» fueron detenidos ilegalmente, torturados por la policía y llevados al campamento minero, mientras realizaban actividades de defensa legal a favor de otros detenidos. El director de la ONG, Jaime Borda, explica lo que ocurrió aquel 28 de mayo en el frente del campamento minero:

«Después de 15 minutos de que los abogados entraron al campamento, nosotros [el conductor, el dirigente Sergio Huamán y él] estábamos esperando afuera, vinieron dos camiones de la policía y salieron unos 30 policías fuertemente armados, rodearon nuestro auto y gritaron insultos contra nosotros: «Vamos a mataros, terroristas». Nos asustamos, en unos segundos yo estaba en el suelo y tenía una pistola en la cabeza: «No se muevan, los mataremos». Nos golpearon, Sergio se llevó la peor parte, le golpearon aún más, y le cortaron el pelo, el bigote, para humillarlo [ya que es una manifestación de su religión]» (Entrevista 8 de julio de 2016)

A pesar de varias demandas presentadas en los tribunales nacionales, ningún fiscal investigó estos incidentes. Las tres víctimas y otras 20 víctimas de abusos similares en Espinar presentaron una demanda contra Xstrata Tintaya en el Reino Unido, país de origen de la empresa matriz. Durante el juicio en Londres, un juez ordenó que se divulgará la comunicación de todos los actores implicados, lo que reveló un correo electrónico enviado por el director general de su empresa mundial a su gerente superior de América del Sur un mes antes de las protestas, en el que se proponía «un enfoque directo, proactivo y firme» para enfrentar a los representantes de la comunidad llamados «hijos de puta». Para enero de 2018, la demanda había sido declarada inadmisible debido a la interpretación formal de los estatutos ¹³¹.

Además, para las protestas sociales de 2012 el ex alcalde, Oscar Mollohuanca, y dos líderes del Frente de Defensa (FUDIE), Herbert Huaman y Sergio Huamani,

¹³¹ Environmental Defender Law Center. «Tintaya Mine Protestors Tortured in Peru», Disponible en: <https://www.edlc.org/cases/fighting-human-rights-abuses/tintaya-mine-protestors-tortured-in-peru/>

están siendo acusados de crímenes contra el orden público. En mayo de 2012 se declaró el estado de emergencia en Espinar, por lo que las detenciones de policías y militares no necesitaron ninguna orden judicial, como ocurrió con Mollohuanca que fue detenido por la policía en su oficina municipal. Los tres líderes enfrentan cargos por disturbios y obstrucción de caminos y el proceso judicial lleva 7 años y aún no ha terminado. El fiscal no ha reunido material probatorio que demuestre su participación directa en los delitos, sin embargo, su teoría del caso se basa en la «responsabilidad de mando», es decir, que los líderes controlaron y dieron órdenes a los manifestantes para cometer delitos.

Utilizando una interpretación dudosa de las normas procesales, el Tribunal Supremo decidió que el juicio se celebrará ante un juez de otra circunscripción, no en Espinar sino en Ica, otra provincia situada a 18 horas de distancia en transporte terrestre. El juez desestimó la petición de sus abogados de que se les permitiera ausentarse, por lo que cada quince días tenían que dejar sus trabajos y familias en Espinar para asistir al juicio. En 2017, fueron declarados inocentes en primera instancia, pero la Corte de Apelaciones anuló la decisión y ordenó que se repitiera el caso desde el principio. En total, Mollohuanca y Huaman estuvieron detenidos durante menos de 30 días, pero su juicio no parece que vaya a terminar pronto; este es uno de los mayores obstáculos para los defensores del medio ambiente, ya que su libertad está permanentemente amenazada.

Por último, un fiscal ha acusado a dos defensores de los derechos humanos de Espinar: Juan Carlos Ruiz, abogado de una respetada ONG, y Fernando Osoreo Plenge, doctor en Toxicología Ambiental. El origen de la acusación es un artículo de 2015 titulado «La contaminación por metales pesados en Espinar cobra sus primeras víctimas»¹³² en el que argumentan que Margarita Ccahuana Córdova, campesina de la comunidad de Alto Huancané, murió de un cáncer de riñón producido por la exposición a metales pesados. Unos meses después, el Ministerio de Salud demandó a los autores de este artículo alegando que presentaron certificados médicos y de defunción falsos. El caso se basa principalmente en la falta de firma oficial del departamento de salud en uno de los certificados, pero cada una de las personas de Espinar examinadas recibió este tipo de documentos. De todas formas, lo que resulta preocupante es que este caso criminal avanza más rápido

¹³² Juan Carlos Ruiz y Fernando Osoreo Plenge. Nota de Prensa. 4 de agosto de 2015. Disponible en: <http://derechoshumanos.pe/2015/08/la-contaminacion-en-espinar-cobra-su-primera-victima/>

que todos los demás casos en la protección del derecho a la salud. En diciembre de 2018 se inició la última etapa del juicio con una primera audiencia y, en los próximos meses, se tomará una decisión que podría encarcelar a los defensores de los derechos humanos.

Los ejemplos son innumerables y la falta de independencia del sistema judicial es notoria. Espinar no es un entorno seguro y propicio para las personas o grupos que promueven los derechos humanos en cuestiones ambientales; no pueden actuar libres de amenazas, restricciones o inseguridad. Los Estados no cumplen con el Acuerdo de Escazú cuando no adoptan medidas apropiadas, eficaces y oportunas para prevenir, investigar y castigar los ataques contra los defensores del medio ambiente.

3.- Derechos de los pueblos indígenas: Tierra y consulta previa

Como ya se ha dicho, la mina Tintaya ocupó tierras de las comunidades campesinas de la zona; primero, cuando la empresa era propiedad del Estado, expropiaron más de 2.000 hectáreas y, luego, cuando fue vendida a una empresa privada, se vieron obligados a conceder servidumbres o a vender con precios extremadamente bajos. Como decía el pensador socialista peruano, José Carlos Mariátegui: «El problema de los indígenas siempre ha sido el problema de la tierra» y eso es lo que cualquiera estaría de acuerdo después de pasar unos días visitando comunidades campesinas en Espinar».

El Estado peruano ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en febrero de 1994. Dado que la ampliación de la Tintaya del proyecto Antapaccay se inició en 2012, los pueblos indígenas cuyas tierras se vieron afectadas tenían derecho a una consulta libre, previa e informada. A raíz de las decisiones de la Corte Interamericana, incluso se puede decir que se requirió su consentimiento porque se trata de un proyecto de inversión que puede afectar a su mera subsistencia. A pesar de que la consulta previa era obligatoria para 2012, el proyecto Antapaccay no fue consultado con los pueblos indígenas k'ana que viven en comunidades campesinas de la zona.

No se realizó ninguna consulta. Por el contrario, el proyecto fue aprobado y ejecutado en un entorno de desconfianza generalizada, información limitada y aspectos técnicos dudosos. Por estas razones, en 2015, la comunidad campesina Huisa presentó una demanda contra el INGEMET y el Ministerio de Energía y

Minas alegando la omisión de la consulta previa en la aprobación del proyecto Antapaccay. La comunidad argumentó, por un lado, que hubo una omisión sistemática en la consulta de los siguientes actos administrativos: permiso de exploración, aprobación del EIA y permiso de explotación; por otro lado, que el Estado omitió cumplir con el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a beneficiarse de las industrias extractivas en sus tierras.

En el escrito de defensa presentado por el Estado, se argumentó que la comunidad Huisa no era en realidad indígena y que no estaban ubicados en el área de impacto del proyecto. No obstante, todas las comunidades campesinas de Espinar se auto identifican y reconocen como pueblo k'ana, que es una cultura antigua precolonial que comparte territorio, idioma, sitios arqueológicos y patrimonio, danzas y otras manifestaciones culturales. Mantienen sus organizaciones políticas y sociales y han establecido relaciones con las autoridades estatales como K'ana; aún más, el pueblo K'ana integra la base de datos oficial de indígenas y nativos del Ministerio de Cultura. Además, el EIA de Antapaccay presentado por la empresa dice específicamente que los huisa están en la zona de impacto del proyecto.

La EIA de Antapaccay sobre el proyecto dice en realidad que se hizo una consulta previa:

«Entre estas actividades, la participación pública fue un componente clave antes y después de la elaboración de la EIA, en lo que respecta a la legislación nacional y las normas internacionales [...]. En total, mediante estos talleres de participación pública se celebraron varias reuniones informativas con los interesados. Estos grupos incluyeron instituciones públicas, organizaciones sociales, asociaciones de productores locales y regionales, medios de comunicación, comunidades campesinas, centros urbanos, empresas comunales, entre otros» ¹³³.

Sin embargo, esta práctica contradice el principio de buena fe que debe caracterizar los procesos de consulta previa. En este sentido, ninguna consulta o taller puede considerarse como una consulta previa; de acuerdo con las normas internacionales, tiene que ser un diálogo significativo entre las partes, un intercambio de opiniones sobre la base de una información completa y con la posibilidad de llegar a un acuerdo. Además, estas normas establecen la autoconciencia o autoidentifi-

¹³³ Estudio de Impacto Ambiental de Antapaccay, Resumen Ejecutivo, p. 17.

cación como los principales criterios para ser reconocido como pueblo indígena. Las comunidades campesinas han vivido en ese territorio durante siglos antes de la colonización española y continúan haciéndolo, ya que mantienen sus propias formas de organización política y social; por lo tanto, tienen derecho a la consulta previa. Hasta la fecha no se ha resuelto la demanda.

Por último, recientemente se ha presentado otra demanda de características similares en relación con el proyecto de integración Antapaccay–Coroccohuayco. El 18 de marzo de 2019, la Huini Coroccohuayco y Pacopata demandaron al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para el Desarrollo Sostenible (SENACE) solicitando el inicio de un proceso de consulta previa en relación con el nuevo proyecto minero de Glencore ¹³⁴. A pesar de que este proyecto afecta directamente a varias comunidades, ya se ha iniciado cualquier proceso de consulta y ya está cerca de obtener la aprobación del EIA. En los últimos meses, los representantes de la empresa están visitando las comunidades y entregando la EIA para hacerla aparecer como una consulta, lo cual es potencialmente el motivo de conflictos en el futuro.

¹³⁴ Cooperación, «Espinar: comunidades afectadas por el nuevo proyecto de Glencore presentan demanda de consulta previa». Disponible en: <http://cooperaccion.org.pe/espinar-comunidades-afectadas-por-el-nuevo-proyecto-de-glencore-antapacay-expansion-coroccohuayco-presentan-demanda-de-consulta-previa/>

CAPÍTULO 3.

CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES AMBIENTALES DEL ESTADO PERUANO: UNA PERSPECTIVA DESDE EL SUR GLOBAL

Habiendo conocido los estándares de derecho internacional ambiental y los impactos de las industrias extractivas en los derechos humanos, el Capítulo 3 presentará en primer lugar un análisis de los mecanismos de cumplimiento disponibles para garantizar el derecho a un medio ambiente sano en el Perú: última comunicación en el marco de la CMNUCC, medidas provisionales de la CIDH, mecanismos de derecho económico internacional (acuerdos comerciales, arbitrajes, negocios y derechos humanos), entre otros. En segundo lugar, este análisis se complementará con un enfoque teórico crítico desde el Sur Global, con el fin de discutir las limitaciones del sistema de cumplimiento del DIA y avanzar algunas propuestas para la protección efectiva del derecho a un medio ambiente sano. El objetivo principal es presentar el análisis exhaustivo de los derechos humanos (normas, autores, violaciones y recursos), pero, al mismo tiempo, identificar las cuestiones clave que conforman el debate abierto en el ámbito de las industrias extractivas y los derechos humanos.

1.- Mecanismos de cumplimiento en el DIA y los derechos humanos

A pesar de la ausencia de un poder coercitivo comparable al de los sistemas nacionales, «la pregunta sobre qué motiva a los Estados a cumplir con el derecho internacional sigue siendo una de las más desconcertantes en las relaciones internacionales»¹³⁵. La aplicación y el cumplimiento es una cuestión transversal a todas las áreas del derecho internacional, pero adquieren características específicas en el DIA y el derecho humano a un medio ambiente sano. En el DIA, el cumplimiento ha evolucionado desde un sistema de vigilancia muy rudimentario

¹³⁵ Burgstaller, Markus. Theories of compliance with international law. Leiden: 2005, p. 1.

a otro más incisivo que incluye informes periódicos, supervisión o evaluaciones, y órganos o Conferencias de Partes. Los tratados ambientales aprobados después de 1990, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático–CMNUCC, mejoraron la calidad de los informes y aumentaron los aportes y el acceso independientes, como respuesta a la sofisticación y flexibilidad de los instrumentos de política ambiental ¹³⁶. Además de la vigilancia, las inspecciones u otras formas de vigilancia con la aquiescencia del Estado mejoran el cumplimiento, como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres–CITES que establece que se pueden realizar investigaciones para establecer si una especie protegida está en peligro de extinción por el comercio ¹³⁷.

Otras características del cumplimiento del DIA son la cooperación de las organizaciones internacionales con la aplicación de la ley, que varía considerablemente según las condiciones políticas, y la participación de organizaciones no gubernamentales, que a veces se encargan de reunir información sobre la aplicación de un acuerdo concreto. Los mecanismos de incumplimiento son más frecuentes en el DIA dada la tendencia a adoptar instrumentos flexibles para regular las obligaciones ambientales; por lo tanto, la sociedad civil y el sistema internacional se vuelven aún más importantes para lograr resultados. El futuro del cumplimiento en este campo estará en algún punto entre la adaptación a instrumentos flexibles y el perfeccionamiento de la recopilación de datos, como señala Wettstad:

«El incremento del comercio internacional de derechos de emisión y otros mecanismos de flexibilidad significa sin duda alguna sistemas de gobernanza de múltiples niveles más complejos y, por lo tanto, desafíos cada vez mayores. Sin embargo, la capacidad institucional también está aumentando, sobre todo en lo que respecta a la verificación. Es probable que el acceso oficial del público a los datos también aumente, en parte debido a los registros electrónicos a diversos niveles. Por lo tanto, no cabe esperar un cambio drástico en lo que respecta al equilibrio entre los desafíos y

¹³⁶ Wettstad, Jorgen. Monitoring and verification. In: Bodansky, Bruneel and Hey. The Oxford handbook of international environmental law. Oxford: 2008, p. 975

¹³⁷ Wolfrun, Rudiger. Means of ensuring compliance with and enforcement of international environmental law (Volume 272), in: Collected Courses of the Hague Academy of International Law. Leiden: 1998, pp. 43-44.

las capacidades. Si se produce un cambio en este equilibrio, el cambio se orientará probablemente más hacia una mejora de la situación» ¹³⁸.

Una de las similitudes con el sistema de cumplimiento de los derechos humanos es la presentación de informes periódicos, que ya es una dinámica bien establecida, tanto en el plano universal como en el regional. Los órganos de derechos humanos son los llamados a supervisar el cumplimiento de los Estados, interpretan los derechos garantizados, la obligación que se les impone, con el fin de hacer que los derechos humanos sean plenamente efectivos. Pero son creados por tratados a los que los Estados deben dar su consentimiento, por lo que conservan la facultad de modificar las normas e instituciones existentes. Los Estados sólo han otorgado a los órganos de vigilancia la función de «reunir información, elaborar un cuerpo de jurisprudencia y entablar un diálogo constructivo para lograr que los Estados Partes apliquen efectivamente los derechos garantizados del tratado y su objeto y propósito» ¹³⁹. Los órganos de derechos humanos organizan debates y formulan recomendaciones sobre diferentes temas, publican estudios temáticos y de países, realizan audiencias y visitas sobre el terreno y, en muchos casos, tienen también un sistema de denuncias. En particular, casi todos han desarrollado también un sistema de precaución para evitar la amenaza inminente de daños graves e irreparables a individuos y grupos ¹⁴⁰.

2.- Perú bajo el sistema de cumplimiento del DIA

En el marco de varios tratados ambientales, el Estado del Perú ha interactuado con los sistemas de vigilancia de diferentes organismos. Algunos de los informes más recientes son la Cuarta Comunicación Nacional a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación–UNCDD (2014), el Informe Anual a la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (2017), y la Tercera Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC (2016). Me centraré en la última comunicación, ya que en ella se ha analizado el cambio climático en relación con las industrias extractivas, concretamente las actividades mineras.

¹³⁸ Wettestad. Ibid. p. 994

¹³⁹ Shelton, Diane. *Advanced introduction to international human rights law*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2014, Chapter 7.

¹⁴⁰ Idem.

En el marco de la CMNUCC, el Estado peruano se ha comprometido a lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático» (Artículo 2). En su última comunicación, el Perú ha informado de inventarios actualizados de las emisiones de gases de efecto invernadero y de una descripción general de las medidas adoptadas para la gestión, la planificación y la adaptación al cambio climático. En lo que respecta a la mitigación del cambio climático, el Estado ha creado un Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero que calcula las emisiones antropogénicas en Energía, Procesos Industriales, Agricultura, Uso del Suelo y Silvicultura y Residuos. Este inventario muestra que el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura concentran la mayoría de los GEI con el 51% del total de las emisiones, seguido de Energía (26%), Agricultura (15%), Residuos (5%) y Procesos Industriales (3%) ¹⁴¹. A pesar de que el Perú no es un gran emisor a nivel mundial, entre 2000 y 2012, se ha producido un aumento del 41% de las emisiones asociadas al crecimiento económico. El Estado del Perú reconoce que la dependencia de las industrias extractivas es un obstáculo para combatir el cambio climático:

«El desarrollo bajo en carbono y resistente al clima es un desafío para el Perú, que sigue dependiendo en gran medida de actividades primarias como la minería, la pesca y la agricultura. En este sentido, las acciones a implementar para la gestión de los GEI deben alinearse con las políticas transversales de desarrollo que se llevan a cabo, en los diferentes sectores del Estado, aprovechando beneficios como el mejoramiento de la calidad del aire, la reducción de la pobreza, el aumento de la seguridad energética y la preservación de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, entre otros» ¹⁴².

La reducción de las emisiones en el próximo decenio dependerá de las reformas e iniciativas en los diferentes sectores. El Perú anunció el cambio de patrones de oferta interna bruta de energía primaria en su Política Energética Nacional (2010-2040), que hace hincapié en la energía renovable. Sin embargo, sigue dando prioridad a la electricidad generada por los recursos hídricos, que ha sido la

¹⁴¹ Ministerio del Ambiente. El Perú y el cambio climático. Tercera Comunicación del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Lima: 2016, pp. 29-30.

¹⁴² Ibid., p. 31.

causa de muchos conflictos sociales debido a los impactos sociales y ecológicos de los mega-proyectos hidroeléctricos. En los sectores de la pesca y la silvicultura se adoptarán otras medidas, como la modificación de los límites máximos permisibles y la mejora de la reglamentación; un ejemplo importante es la iniciativa REDD+, que es un programa de las Naciones Unidas para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques y la función de la conservación, la ordenación sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

En lo que respecta a la adaptación, el Estado del Perú reconoce que su población y sus ecosistemas son muy vulnerables al cambio climático. Según estudios recientes, los sectores más vulnerables son la agricultura, la pesca y los sistemas de recursos hídricos, que afectan directamente a las poblaciones rurales pobres vinculadas a la agricultura familiar de subsistencia, a las comunidades indígenas de la Amazonia y a las familias costeras marinas. Las emergencias climáticas aumentaron en un 25% entre 2003 y 2014, afectando a la producción de alimentos de las comunidades más pobres, el acceso al agua y la incidencia de enfermedades ¹⁴³. Actualmente se está elaborando un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático con los objetivos de reducir la vulnerabilidad, aumentar las capacidades de adaptación y resiliencia de las comunidades y los ecosistemas y facilitar la integración en la planificación territorial.

3.- El Perú bajo el sistema interamericano de derechos humanos: Medidas cautelares de la CIDH

Como se dijo en el Capítulo 1, el sistema interamericano de derechos humanos sólo ha reconocido recientemente el derecho humano a un medio ambiente sano, a través de la interpretación en una Opinión Consultiva. Ante la ausencia de un reconocimiento explícito, los órganos interamericanos de derechos humanos han vinculado la protección del medio ambiente con los derechos humanos a la vida y a la integridad, entre otros. Es previsible que el derecho humano a un medio ambiente sano se aplique en casos futuros, pero, mientras tanto, la CIDH ha concedido varias medidas provisionales en casos de daños ambientales graves en el Perú. Las medidas provisionales son mecanismos aplicados por la CIDH para promover la observancia y protección de los derechos humanos (Artículo 106,

¹⁴³ Ibid., p. 33.

Carta de la Organización de los Estados Americanos). Sólo pueden concederse en condiciones específicas relacionadas con la extrema gravedad, urgencia e irreparabilidad potencial de la violación en el individuo o grupo. Tanto la CIDH como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido que las medidas cautelares y provisionales deben considerar ciertas condiciones; de acuerdo con el Artículo 25.2:

«A los efectos de adoptar la decisión a que se refiere el párrafo 1, la Comisión considerará que:

- a. «situación grave» se refiere al grave impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el eventual efecto de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del sistema interamericano;
- b. «situación urgente» se refiere a un riesgo o amenaza que es inminente y puede materializarse, por lo que requiere una acción preventiva o de protección inmediata; y
- c. el «daño irreparable» se refiere a la lesión de derechos que, por su naturaleza, no serían susceptibles de reparación, restauración o indemnización adecuada».

Por lo tanto, si bien una medida cautelar no entraña una solución definitiva, requiere la verificación de determinados hechos que demuestren la existencia de un posible impacto en los derechos humanos. En ese sentido, es pertinente identificar los casos presentados por las comunidades peruanas afectadas por daños ambientales ante la CIDH: La Oroya, Conga y Cuninico.

La Oroya ha sido declarada una de las ciudades más contaminadas del mundo, según el Instituto de Herrería. En el 2005 y 2015, la CIDH ha otorgado medidas cautelares a favor de 79 personas en protección de su derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud, que han estado expuestas a la contaminación debido a las actividades mineras realizadas en la zona. Después de varias solicitudes de información al Estado, a través de la Medida Cautelar 29 de mayo de 2016, la Comisión concluye que las enfermedades diagnosticadas que afectan a los peticionarios (calambres estomacales, dificultades para respirar, dolor de huesos, dolor de articulaciones, diarrea permanente, dolor al defecar, sangrado nasal, hongos en

la piel, caries, entre otras) están asociadas a las actividades mineras ya que todas ellas viven cerca del centro de operaciones. Basándose en la evidencia científica proporcionada por la OMS, determina que la exposición continua a los metales pesados como el plomo puede causar trastornos gastrointestinales, daños hepáticos y renales, hipertensión y trastornos neurológicos; y que el arsénico puede causar una grave intoxicación, vómitos, calambres y, en ciertos casos, la muerte. Así pues, la Comisión de Derechos Humanos ordena al Estado que adopte medidas inmediatas para preservar los derechos humanos afectados, y que informe periódicamente del nivel de cumplimiento de la medida cautelar.

En el caso de Conga, la CIDH otorga medidas cautelares a favor de los ronderos campesinos de Cajamarca, en su calidad de defensores de los derechos humanos y del medio ambiente, cuyas vidas e integridad están amenazadas de sufrir daños irreversibles. De acuerdo con la Medida Cautelar 452, del 5 de mayo de 2014, existe una situación socio-ambiental debido a la implementación del proyecto minero Conga que puede causar daños irreversibles a las lagunas y ecosistemas de Celendín; en este contexto, las fuerzas de seguridad privada y pública han atacado y agredido sistemáticamente a los líderes sociales. Entre los peticionarios afectados, la resolución identifica a la familia Chaupe que es continuamente hostigada para que abandone su propiedad en medio del proyecto minero; a los campesinos ronderos, Luis Mayta; y al periodista César Estrada, quien ha sido amenazado de muerte por su actividad. Como los tratados de derechos humanos no permiten la intromisión ilícita en el ejercicio del derecho a la protesta social, la Comisión ordena al Estado que adopte todas las medidas necesarias para garantizar su vida e integridad.

Más recientemente, en la comunidad amazónica de Cuninico, los derrames de petróleo motivaron una nueva medida de precaución en la protección de los derechos humanos de la población. Esta vez la Comisión no sólo recibió información de los peticionarios y del Estado, sino que también realizó una visita in situ a Cuninico, Chiriaco y Puerto Alegría, lo que alentó una gran participación de la población. En la Medida Cautelar 52, del 2 de diciembre de 2017, la CIDH estableció que se han producido al menos 5 derrames de petróleo que han afectado a 92 comunidades indígenas, y que las atenciones médicas brindadas por el Estado no son suficientes ni adecuadas para tratar las enfermedades por contaminación tóxica. Se abstiene de determinar las víctimas y las responsabilidades, pero apela a la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos a la vida, a la integridad y a la alimentación, dado que los ríos contaminados son la principal fuente

de subsistencia de estas comunidades. En este caso, los beneficiarios de la medida son un grupo más amplio de personas y se ordena una consideración especial a favor de los grupos vulnerables, como los niños; además, es una innovación que ordena al Estado garantizar el acceso al agua potable y a los alimentos, en condiciones culturales adecuadas.

Las limitaciones de las medidas cautelares o provisionales son evidentes. En primer lugar, sólo son temporales y se centran en un grupo específico de beneficiarios, pero los daños ambientales tienen repercusiones a muy largo plazo y tienden a afectar a un grupo indeterminado de personas. En segundo lugar, como la Comisión de Derechos Humanos no ha reconocido explícitamente el derecho humano a un medio ambiente sano, estas medidas no abarcan la totalidad de los derechos implicados en los casos, sino que han protegido principalmente los derechos a la vida y a la integridad. Por último, la eficacia de las medidas cautelares es escasa debido a la falta de mecanismos de aplicación y al compromiso gubernamental; en consecuencia, muchos de los beneficiarios de estas medidas han sido objeto de agresiones y ataques incluso después de que la CDHA concediera la protección. El reconocimiento oficial de las comunidades y pueblos indígenas como defensores del medio ambiente les ayuda a contrarrestar la estigmatización, pero todavía tiene muchos desafíos que superar.

4.- La protección del medio ambiente en el derecho económico internacional

Otro campo de importancia en la era de la globalización es el derecho económico internacional o el derecho mercantil internacional (DCI), que abarca todas las regulaciones comerciales entre los actores del ámbito económico internacional: Estados, organizaciones internacionales, instituciones multilaterales, empresas transnacionales, etc. En este párrafo me referiré específicamente a los acuerdos comerciales que contienen cláusulas ambientales y a los organismos internacionales creados para la cooperación económica y de desarrollo, porque abren alternativas para el cumplimiento de las normas ambientales; por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elabora evaluaciones ambientales para los países que desean integrarse a la organización; los acuerdos comerciales, como el suscrito entre el Perú y la Unión Europea, también contienen cláusulas de protección ambiental y arbitraje como mecanismo de solución de controversias; instrumentos de *soft law* como los Principios Rectores de las Empresas y los Derechos Humanos, entre otros.

A la luz de la Agenda SDG 30 y del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la OCDE evaluó el desempeño ambiental del Perú en un informe de 2017, identificando los siguientes desafíos institucionales: fortalecer las instituciones y la gestión ambiental, garantizar un «desarrollo verde», fomentar el uso de incentivos económicos, mejorar la gobernanza de las industrias extractivas, promover la información, la educación, la participación y la justicia ambientales. En lo que respecta a la participación pública en materia de medio ambiente, la OCDE reconoce que se están realizando esfuerzos para mejorar el acceso a la información, como la creación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (2004), y medidas legislativas innovadoras, como la Ley de consulta previa (2011). Sin embargo, también identifica varias lagunas:

«La comprensión, la concienciación y la participación del público en general en materia de medio ambiente se ven obstaculizadas en algunos casos por la falta de información, y por el hecho de que lo que está disponible se proporciona sólo de manera irregular y en un formato no estándar y no comparable, y debe buscarse a partir de recursos dispersos. Los problemas de acceso a la información ambiental, especialmente para las personas afectadas por proyectos y obras de construcción, y las que son vulnerables a los efectos del clima, pueden atribuirse a muchos factores: la falta de tecnología, el idioma de comunicación en un país multicultural, la capacidad del público para asimilar la información técnica y el aislamiento territorial, entre otros»¹⁴⁴.

Concretamente, en lo que respecta a la industria minera, el examen establece que el Perú cuenta con normas ambientales adecuadas y ha adoptado también las medidas legislativas pertinentes. La calidad del agua y del aire está cubierta por límites máximos permisibles (Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM y Decreto Supremo N° 006-2013-MINAM). Para reducir las descargas en las fuentes de agua, las empresas mineras están obligadas a presentar un plan de ajuste integral (Resolución Ministerial No 154-2012-MEM/DM), aunque los plazos se han ampliado continuamente en los últimos años¹⁴⁵. A fin de regular las responsabilidades

¹⁴⁴ Organization for Economic Co-operation and Development–OECD. Environmental Performance Reviews: Peru. Santiago, 2017, p. 97. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-peru_9789264283138-en

¹⁴⁵ Idem., pp. 286-287.

de la minería (Ley No 28090), las empresas tienen que aplicar un plan de cierre en el que se especifican las medidas para evitar riesgos para las personas y el medio ambiente. Además, el Perú mantiene un inventario de los pasivos mineros y posee una empresa, Activos Mineros SAC, para supervisar la remediación ambiental en las antiguas empresas mineras estatales; no obstante, sólo el 10% del total de los pasivos cuenta con instrumentos de remediación y los responsables han sido identificados sólo en el 12% de los casos ¹⁴⁶.

No obstante, la OCDE reconoce que el principal problema en esta área son los conflictos socio-ambientales extendidos. Los conflictos están aumentando debido a la preocupación de la población local por sus tierras, recursos hídricos y medios de subsistencia; ni siquiera las audiencias públicas y los talleres participativos son suficientes para prevenirlos. Por consiguiente, recomienda al Estado que siga promoviendo una mayor transparencia en relación con el impacto de las industrias mineras, como la Iniciativa Internacional para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Asimismo, se debe llevar a cabo una estrategia de descentralización con el propósito de fortalecer el papel de los gobiernos regionales en el área de los permisos y la supervisión ambiental ¹⁴⁷. Y, en lo que respecta a la remediación, se recomienda

«Continuar con las políticas destinadas a resolver el problema de los pasivos ambientales de la minería, generando información más profunda sobre los riesgos, capitalizando su potencial económico (minería secundaria), identificando la propiedad y las responsabilidades, y diseñando e implementando mecanismos de supervisión. Incrementar los esfuerzos de remediación, haciendo especial hincapié en los sitios abandonados y en los que plantean los mayores riesgos». Establecer las responsabilidades y las necesidades de financiación para la remediación de los pasivos ambientales de la minería abandonada y hacer uso de la cooperación técnica internacional. Asegurar que el plan de remediación de los pasivos ambientales sea adoptado y supervisado por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para la Inversión Sostenible (SENACE) y la OEFA, respectivamente» ¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Idem., p. 287.

¹⁴⁷ Ibid., p. 287.

¹⁴⁸ Ibid., p. 288.

Además de la OCDE, un acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Perú estableció ciertas obligaciones ambientales en una de sus cláusulas. El artículo 268 del Acuerdo Comercial (Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible) establece que cada Estado parte tiene «el derecho soberano de determinar sus políticas y prioridades nacionales en materia de desarrollo sostenible y sus propias normas ambientales» y que procurará «asegurar leyes, reglamentos y políticas pertinentes que contemplen y promuevan altos estándares de protección ambiental». Sobre la base de esta disposición contractual, en 2017 las organizaciones no gubernamentales peruanas presentaron una reclamación en la que alegaban un incumplimiento sustancial del acuerdo mediante la flexibilización de la reglamentación ambiental entre 2013 y 2017. Bu agosto de 2018, la Comisión Europea había manifestado su preocupación y anunció un grupo de investigación para examinar el cumplimiento del Título IX del acuerdo comercial.

Las siete conductas siguientes se interpretaron como un incumplimiento del acuerdo: creación de Informes Técnicos (ITS) para debilitar las EIA, las medidas para promover la inversión sin tener en cuenta las normas ambientales, la reducción de las imposiciones fiscales y la simplificación excesiva de los procedimientos administrativos, la falta de reglamentación en la industria de los hidrocarburos, la violación de los derechos de los pueblos indígenas, la flexibilización de la reglamentación ambiental mediante decretos legislativos. Como algunos de ellos han sido presentados en el Capítulo 2, es pertinente enfocarse sólo en dos: primero, la reducción de plazos del procedimiento de aprobación de EIA (Decreto Supremo No 060-2013-PCM), que amenaza la calidad de la regulación ambiental con la excusa de promover las inversiones; segundo, la aprobación de nuevas normas más flexibles en el sector de hidrocarburos a través del Decreto Supremo No 039-2014-EM. Específicamente, como consecuencia del anterior decreto, los proyectos de hidrocarburos dentro de las áreas naturales protegidas no requieren de EIAs detalladas, no tienen límites aunque la actividad impacte sobre los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, se abre la posibilidad de reclasificar los proyectos unilateralmente, entre otros cambios ¹⁴⁹.

Por último, otro campo importante en esta materia es el derecho económico internacional indígena, que se refiere a las normas comerciales internacionales y

¹⁴⁹ Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos. Queja contra el gobierno peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el acuerdo comercial entre Perú y la Unión Europea. Lima: 2017, pp. 87-88.

sus repercusiones en los derechos de los pueblos indígenas. Las empresas transnacionales que explotan los recursos naturales en el Sur Global producen impactos a largo plazo en los pueblos indígenas porque:

«En primer lugar, una gran proporción de los recursos naturales que quedan en el mundo —incluidos los minerales, el agua dulce y las posibles fuentes de energía— se encuentran en tierras ocupadas por indígenas, lo que significa que la extracción de recursos naturales se realiza cada vez más en zonas indígenas tradicionales o en sus proximidades. En segundo lugar, la demanda mundial de recursos naturales se ha disparado en los últimos años, impulsada especialmente por el avance del desarrollo de los Estados no occidentales, en particular China y la India. En tercer lugar, el establecimiento agresivo de regímenes de inversión liberales y la proliferación de tratados de inversión que mitigan los riesgos han reducido los costos de la participación mundial en el desarrollo de los recursos, lo que ha permitido a las empresas transnacionales operar en regiones que antes estaban fuera de su alcance»¹⁵⁰.

La distribución desigual de los beneficios de la globalización y la amplia obligación de garantizar los derechos humanos deberían ser la base para incluir a las comunidades que han sido históricamente desposeídas, brutalizadas y discriminadas. La propuesta principal es promover el empoderamiento político de los pueblos indígenas, mediante el derecho a la participación y la libre determinación, así como la ampliación de las oportunidades económicas, mediante el derecho a la propiedad, la cultura, las tierras, etc.¹⁵¹. Una forma concreta de cumplir con los derechos indígenas es a través de los mecanismos de solución de controversias inversionista-Estado, establecidos en los acuerdos comerciales entre el Perú y los países de origen de las empresas mineras transnacionales. Los tratados bilaterales de inversión suelen contener cláusulas que indican que las decisiones se tomarán sobre la base del acuerdo y las normas del derecho internacional general, que abarcan el derecho internacional indígena; aunque los tratados de derechos humanos han sido aplicados a regañadientes por los operadores del sector.

¹⁵⁰ Developments in the Law. The double life of international law: Indigenous peoples and extractive industries, en: 129 Harvard Law Review 1755, May 2019. Disponible en: <https://harvardlawreview.org/2016/04/the-double-life-of-international-law-indigenous-peoples-and-extractive-industries/>

¹⁵¹ Puig, Sergio. International indigenous economic law, in: UC Davis Law Review. Vol. 52, No 3, February 2019: pp. 1256-1257.

En 2017, una empresa transnacional canadiense, Bear Creek, presentó una denuncia contra el Estado peruano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), debido a la suspensión del proyecto platero de Santa Ana como resultado de las violentas manifestaciones de las comunidades campesinas aymaras de la región andina ¹⁵². El Perú perdió el caso (CIADI No ARB/14/21, 30 de noviembre de 2017), sus argumentos fueron finalmente desestimados por la mayoría y se le ordenó pagar a Bear Creek una indemnización millonaria, pero el tribunal tuvo que responder a la alegación que indicaba una violación del Convenio 169 de la OIT en nombre de la empresa. Gurmendi rescata de la decisión la opinión disidente de uno de los árbitros, el Prof. Philippe Sands:

«A su juicio, «[e]s evidente que la viabilidad y el éxito de un proyecto como éste, situado en la comunidad de los pueblos aymara, un grupo de comunidades interconectadas, dependía necesariamente del apoyo local». Haciendo hincapié específicamente en la aplicabilidad del Convenio 169 de la OIT, llegó a la conclusión de que el artículo 15 del Convenio, relativo a los requisitos de consulta, era una norma aplicable del derecho internacional que el Tribunal debería haber tenido en cuenta para determinar si Bear Creek había «cumplido su obligación de hacer efectivas las aspiraciones de los pueblos aymara de manera apropiada» ¹⁵³.

Este es un ejemplo de las consideraciones que los árbitros están tratando en casos de proyectos de recursos naturales. Es cierto que las interpretaciones progresistas no han llegado aún a una decisión definitiva, pero cabe esperar que cambie pronto si los abogados de derechos humanos se involucran más en esos campos. Iniciativas internacionales, como los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (2011), están impulsando la aprobación de un tratado vinculante que contenga obligaciones específicas para las empresas transnacionales.

¹⁵² Gurmendi, Alonso. «Indigenous «Social License» in Investment Projects: A Pending Challenge in ISDS», in: *OpinioJuris*, 8th April 2019. Disponible en: <http://opiniojuris.org/2019/04/08/indigenous-social-license-in-investment-projects-a-pending-challenge-in-isds/>

¹⁵³ Idem.

5.- Reflexiones sobre los derechos humanos y las industrias extractivas desde el Sur Global

Para hacer un balance general del cumplimiento de Perú, es necesario desarrollar un marco teórico que nos ayude a identificar los avances y retrocesos, analizar las buenas y malas experiencias y evaluar las alternativas para enfrentar los próximos desafíos. En esta parte final del capítulo 3, dos perspectivas del Sur Global servirán de marco crítico: por un lado, la propuesta de descolonización del derecho internacional como medio para identificar los límites estructurales; por otro lado, el concepto de «Buen Vivir» (Sumak Kawsay) en diálogo con el derecho humano a un medio ambiente sano. El principal argumento es que los fundamentos históricos del derecho internacional configuran las condiciones para una protección insuficiente de los derechos humanos en contextos de industrias extractivas, pero el empoderamiento de los pueblos indígenas y el uso alternativo del derecho están produciendo concepciones de la dignidad que compiten entre sí desde el Sur global.

5.1.- El derecho ambiental internacional desde el Sur Global

Los impactos ambientales de las industrias extractivas son devastadores para la naturaleza y no parece que vayan a terminar pronto; por el contrario, la expansión económica del Norte Global sigue ejerciendo presión sobre los territorios del Sur Global, especialmente sobre las tierras de los pueblos indígenas. Los impactos a largo plazo de la devastación de la naturaleza pueden ocultar la necesidad de soluciones urgentes, mientras que los conocimientos occidentales proporcionan respuestas a corto plazo que, en última instancia, resultan insatisfactorias; esto configura el dilema de preguntas fuertes y respuestas débiles, en los términos de Boaventura de Sousa.

A partir de su teoría de las epistemologías del sur, se ha argumentado que el colonialismo ha impedido que el Norte Global piense en términos no coloniales ¹⁵⁴, lo que da lugar a la falta de alternativas creíbles a los cuestionamientos externos. Los cuestionamientos fuertes producen perplejidades y desafían nuestra comprensión del mundo, como ocurre cuando en un caso particular se encuentran concepciones

¹⁵⁴ De Sousa Santos, Boaventura. *Epistemologies of the South. Justice against epistemicide*. New York: 2014, pp. 40-41. Disponible en: http://unescochair-cbrsr.org/pdf/resource/Epistemologies_of_the_South.pdf

diferentes, incluso contradictorias, de los derechos humanos o cuando, en nombre de los derechos humanos y el desarrollo, se cometen atrocidades y devastación en materia de derechos humanos. Las respuestas débiles del pensamiento crítico occidental abordan, en el mejor de los casos, las consecuencias a corto plazo, pero se limitan a un paradigma epistemológico que ofrece un horizonte de posibilidades reducido; por ejemplo, reconoce la multiculturalidad sólo en la medida en que no contradiga los derechos humanos, como si fueran universales o externos a un trasfondo histórico específico.

Este estado de cosas es desesperanzador y produce inmovilización. Si las atrocidades contra el medio ambiente y los derechos humanos se reproducen constantemente, las respuestas institucionales rara vez son satisfactorias y nunca abordan las causas estructurales, por lo que se producen nuevas violaciones incluso antes de haber subsanado las anteriores. Dado que el pensamiento del Norte Global es hegemónico, cualquier alternativa que vaya más allá de las instituciones occidentales se considera utópica o anacrónica. El capitalismo parece abarcarlo todo, haciendo aparecer las industrias extractivas como si fueran inevitables, el desarrollo económico que no se basa en la explotación de los recursos naturales no puede imaginarse en la era de la globalización, en la que los países del Sur Global compiten entre sí para atraer a los inversores. Una «razón perezosa» occidental enmarca un horizonte estrecho de alternativas, que es incapaz de responder a un cuestionamiento externo (impotente), que no se siente obligado a responder porque se imagina a sí mismo incondicionalmente libre (arrogante), que pretende ser la única racionalidad existente (metonímica) y que asume que el futuro es lineal, sólo una infinita superación del presente (proléptica) ¹⁵⁵. Bajo este esquema, la oposición a las industrias extractivas debe abordarse solo con una mejor regulación, la planificación territorial es bienvenida para organizar la sociedad y los daños ambientales deben ser remediados; pero ninguna solución puede interferir con el crecimiento económico, la eficiencia y el desarrollo, ni mucho menos debe desterrar las libertades del mercado.

Frente a ello, las teorías decoloniales del Sur revelan que la raza es un rasgo central de la colonización. La colonización comienza con la Conquista Europea pero continúa influyendo en la historia desde la fundación de las nuevas Repú-

¹⁵⁵ Ibid., p. 263.

blicas y Estados-Naciones ¹⁵⁶ hasta la actualidad. Aníbal Quijano, un intelectual peruano muy influyente, afirma que el racismo es intrínseco a la configuración y el ejercicio del poder en América, es la construcción mental que mejor expresa la experiencia básica de la dominación y es el principal instrumento de clasificación social. Ni siquiera el capitalismo puede entenderse sin el racismo; en otras palabras, la mera construcción de clases sociales siempre ha dependido de un descubrimiento europeo: la otredad indígena. En consecuencia, el capitalismo mundial está originalmente vinculado a las industrias extractivas:

«Las posiciones privilegiadas conquistadas por los blancos dominantes para el control del oro, la plata y otros productos básicos producidos por el trabajo no remunerado de los indios, los negros y los mestizos (junto con una ubicación ventajosa en la vertiente del Atlántico por la que, necesariamente, tenía que pasar el tráfico de estos productos básicos para el mercado mundial) otorgaban a los blancos una ventaja decisiva para competir por el control del tráfico comercial mundial. La progresiva monetización del mercado mundial que los metales preciosos de América estimulaban y permitían, así como el control de tan grandes recursos, hicieron posible el control de la vasta red preexistente de intercambio comercial que incluía, sobre todo, a China, India, Ceilán, Egipto, Siria —el futuro Lejano y Medio Oriente—. La monetización del trabajo también permitió concentrar el control del capital comercial, del trabajo y de los medios de producción en todo el mercado mundial» ¹⁵⁷.

Las cuestiones de derechos humanos en los contextos de las industrias extractivas deben analizarse en este panorama más amplio, a riesgo de dar respuestas débiles a preguntas fuertes. El derecho internacional forma parte de un sistema fundado en el imperialismo, un sistema cuyos principios fundamentales, como la soberanía, provienen de las doctrinas e instituciones generadas por el orden colonial ¹⁵⁸. La propia doctrina fundacional de la soberanía, creada por Francisco de Vitoria, debe ser considerada como imperialista, ya que pretendía justificar el trato diferenciado y la explotación indígena en nombre de los españoles. La prác-

¹⁵⁶ Quijano, Aníbal. *Coloniality of Power, Eurocentrism and Latin America*, in: *Nepantla: Views from South*. Duke University Press. Volume 1, Issue 3, 2000: pp. 556-557.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 537.

¹⁵⁸ Anghie, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge: 2004, p. 7.

tica precedió a la teoría y no al revés, como se ha argumentado en investigaciones recientes ¹⁵⁹. La exclusión social y cultural nació con el derecho internacional, no son hechos separados sino dos caras de la misma moneda. Así es como el dominio soberano de los Estados sobre los recursos naturales sigue siendo indiscutible, mientras que los pueblos indígenas del Sur mueren defendiendo sus tierras; el colonialismo ha mutado con el tiempo pero mantiene las condiciones estructurales que hacen posible una explotación sin escrúpulos.

El DIA y el sistema de derechos humanos no ofrecen soluciones integrales. Proporcionan principios básicos de prevención, diligencia debida y responsabilidad, pero hacen responsables a los Estados sin alterar el control sobre los recursos naturales. Proponen Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG30), pero no se interrogan sobre los daños irreversibles o los recursos finitos. Las instituciones de derecho económico internacional son más fuertes que cualquier sistema de cumplimiento de los derechos humanos, los inversionistas transnacionales gozan de regímenes especiales y garantías ejecutables, mientras que el DIA tiende a dar prioridad a los instrumentos flexibles. La creciente tendencia a criminalizar a los defensores del medio ambiente y a militarizar los territorios indígenas es una manifestación del sesgo del derecho internacional. Sin embargo, como las temporalidades coloniales (corto plazo vs largo plazo, pero no exclusivamente) son cruciales para legitimar el poder social, el enfoque decolonial nos exige revisar las experiencias de los movimientos sociales y trazar la trayectoria inversa: ampliar el presente y contraer el futuro.

Estas tareas desafían a la razón perezosa proponiendo una sociología de las ausencias y una sociología de las emergencias. Expandir el presente consiste en indagar y explicar lo que «no existe» desde un punto de vista positivista, esta sociología de las ausencias identifica experiencias invisibles o irrelevantes para el pensamiento abismal moderno. Contraer el futuro o la sociología de las emergencias consiste en transformar lo imposible en posible, centrándose en las experiencias más allá de la razón metonímica ¹⁶⁰. Se basa en el hecho de que el Sur Global produce conocimientos más allá del Norte Global y en la creencia de que esto debería ser útil para hacer frente a las crisis modernas como las catástrofes ambientales. En este sentido, un destacado académico y político ecuatoriano, Alberto Acosta, ha

¹⁵⁹ Ibid, pp. 16-17.

¹⁶⁰ Ibid., pp. 270-271.

propuesto que el Estado renuncie a su derecho de explotar las reservas petroleras del subsuelo, estimadas en 850 millones de barriles en el Parque Nacional Amazónico de Yasuní, una de las regiones más ricas en biodiversidad del mundo, a cambio de una compensación equivalente a la mitad de los ingresos esperados de los países desarrollados. La propuesta apela a un sentido de corresponsabilidad internacional y en realidad es una alternativa al modelo desarrollista-extractivista, ya que el dinero serviría para inversiones ambientalmente correctas como proyectos de energía renovable, reforestación, entre otros ¹⁶¹.

Otra consecuencia importante de la inclusión de teorías y prácticas descoloniales en el análisis es que puede mejorar los marcos tradicionales de derechos humanos. Para profundizar en la comprensión de las violaciones de los derechos humanos, Areli Valencia propone el modelo analítico sistémico de derechos humanos, que consiste en producir pruebas de las raíces socio-históricas, a través de los discursos y prácticas de derechos humanos de abajo hacia arriba, y de las dimensiones político-económicas de las violaciones de los derechos humanos, como los actores que se benefician de la distribución desigual de los daños y beneficios (no sólo los autores, sino más allá de los que ocupan posiciones de poder, ambición, satisfacción de intereses) . Sobre la base del enfoque de la capacidad de Amartya Sen, Valencia desarrolla principios metodológicos para reconocer a las personas como «conocedores primarios» y la urgencia de dar voz a las personas, para hacer una inversión epistemológica que fomenta la autorreflexión permanente, y para poner el foco en los derechos colectivos y las comunidades. El modelo se compromete abiertamente con: «respaldar una visión del enfoque de los derechos humanos que impulse a una mayor conciencia del potencial para reconstruir la historia y dismantelar los arreglos sociales injustos al alertarnos de las barreras sistémicas que hacen que esa tarea transformadora parezca una empresa desalentadora, si no imposible» ¹⁶².

5.2.- Sumak Kawsay y el derecho a un medio ambiente sano

El desarrollo sostenible es un concepto controvertido. El ambientalismo apareció en el Norte Global atendiendo a la degradación producida por una revolución industrial abrumadora; simultáneamente, el Sur Global consideró que la

¹⁶¹ Ibid., pp. 54-55.

¹⁶² Idem., p. 51.

protección del medio ambiente era un obstáculo para el desarrollo rápido, que era urgente para aliviar la pobreza. Si bien con el tiempo ha incorporado nuevos adjetivos (democrático, inclusivo, etc.) y objetivos específicos, la idea principal del desarrollo sostenible se encuentra todavía en el reciente Programa SDG 30 de las Naciones Unidas: equilibrio entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente. Sin embargo, se ha observado que el concepto no cuestiona de manera significativa los poderes estructurales que producen la degradación del medio ambiente, ni tampoco cuestiona las pautas de alto consumo de las sociedades más ricas. Por el contrario, «sólo refuerza estas construcciones, ya que esencialmente niega la opinión de que la conservación del medio ambiente limita inevitablemente el desarrollo o que el desarrollo, tal como se modela actualmente en el Norte global» ¹⁶³.

En consecuencia, las industrias extractivas se consideran medios para el desarrollo, por lo que pueden regularse en la medida en que las condiciones no las conviertan en un negocio poco realista o inasequible. Sin embargo, los enfoques del Sur Global han propuesto una perspectiva alternativa: el giro ecoterritorial, que consiste en analizar los conflictos ambientales por los recursos naturales en el contexto más amplio de la reprimarización de las economías del Sur Global y la profundización de la dinámica de despojo de tierras, recursos y territorios. Para resistir a las políticas neo extractivistas desarrollistas, las redes de interesados (incluidos los movimientos indígenas y campesinos, las ONG ambientales, los intelectuales, las organizaciones culturales, etc.) están articulando la acción colectiva y generando un diálogo de conocimientos y disciplinas, en otras palabras, un surgimiento de conocimientos especializados alternativos independientes de los discursos hegemónicos sobre el desarrollo ¹⁶⁴. El giro ecoterritorial produce una subjetividad colectiva y un lenguaje común «que ilustra el cruce entre la matriz comunitaria indígena, la defensa del territorio y el discurso ambientalista: los bienes comunes, la soberanía alimentaria, la justicia ambiental y el buen vivir son algunos de los términos que expresan este compromiso productivo» ¹⁶⁵.

¹⁶³ Gordon, Ruth. Unsustainable development, in: Alam, Shawkat et al. (eds.). International environmental law and the Global South. Cambridge: 2015, p. 63.

¹⁶⁴ Svampa, Maristella. «The 'Commodities Consensus' and Valuation Languages in Latin America», in: (Re)Searching Development: The Abya Yala Chapter. Vol.2–Issue 1, July 2015, pp. 53-54. Disponible en: <http://www.alternautas.net/blog/2015/4/22/the-commodities-consensus-and-valuation-languages-in-latin-america-1#sdfootnote14anc>

¹⁶⁵ Idem., p. 54.

Las nociones indígenas de «buen vivir» o «vivir bien» (sumak kawsay en quechua, sumaj qamaña, en aymara, y buen vivir/vivir bien en español) de las comunidades peruanas, ecuatorianas y bolivianas son manifestaciones de este lenguaje común ecoterritorial. El sumak se refiere a la plenitud y el kawsay a la vida, pero no hay un concepto definitivo de buen vivir. Apela a los antecedentes precoloniales de las comunidades indígenas andinas y, al mismo tiempo, se inserta en la historia contemporánea como forma de resistencia al imperialismo. Proviene de las comunidades, aunque, se dirige a los estados nacionales y al escenario internacional, como son los casos de la Constitución ecuatoriana (2008) y la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) que han reconocido explícitamente el buen vivir/vivir bien. La amplitud semántica no debe considerarse problemática, sino más bien característica de los conceptos político-culturales fundacionales. En las últimas décadas, Salvador Schavelzon ha estudiado los procesos políticos andinos, a través de la observación etnográfica, y considera que la noción de buen vivir se eleva en el debate sobre la plurinacionalidad estatal y condensa las demandas y utopías de un sujeto histórico: los pueblos indígenas, en medio de lo material y lo espiritual ¹⁶⁶.

Silvia Rivera Cusicanqui, intelectual y activista ch'ixi, y su grupo, el Taller de Historia Oral Andina (THOA), rastrean el buen vivir en la experiencia concreta de los ayllus potosinos, unidades de organización de campesinos primarios. Más allá del misticismo, Rivera afirma que los ayllus entrañan una racionalidad económica y productiva única que los proyectos de desarrollo no logran abarcar, lo que genera alienación cultural y desprecio por sus raíces y luchas históricas. Al «desacuerdo colonial», las comunidades responden con autonomía, descolonización, plurinacionalidad y buen vivir ¹⁶⁷. Catherine Walsh establece cuatro principios del buen vivir: la relacionalidad, que significa que todos los elementos están interrelacionados; la correspondencia, los elementos se corresponden entre sí mediante vínculos simbólicos, rituales o cualitativos; la complementariedad, ninguna entidad o individuo es completo en sí mismo; la reciprocidad, equilibrio contradictorio entre la identidad y la diferencia ¹⁶⁸. Debido a estas ontologías relacionales (unidad naturaleza/ser humano, por ejemplo), los pueblos indígenas

¹⁶⁶ Schavelzon, Salvador. Plurinacionalidad y vivir bien/buen vivir: Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes. Quito: 2015, 182-184.

¹⁶⁷ Idem., pp. 196-197.

¹⁶⁸ Idem., pp. 210-211.

están en una posición privilegiada para proponer alternativas a la devastación del medio ambiente. Por lo tanto, como dice Eduardo Gudynas, el neo-extractivismo del desarrollo debe ser revisado a través de la lente del buen vivir:

«Mientras que el post-extractivismo apunta a una mayor calidad de vida, ese futuro será sin duda más austero. Las actuales pautas de consumo excesivo, especialmente las superfluas y banales, deberían abandonarse. La calidad de vida ya no es una simple acumulación de bienes materiales, sino que se transforma en amplias dimensiones culturales, afectivas y espirituales; ya no se celebra la opulencia» ¹⁶⁹ .

El derecho a un medio ambiente sano, como todo el sistema de derechos humanos, no siempre está en contradicción con las alternativas descoloniales emergentes. Por el contrario, los movimientos sociales suelen utilizar la gramática de los derechos humanos y los mecanismos institucionales para avanzar en la protección del medio ambiente; no hay teoría descolonial sin práctica decolonial, la pureza no es una característica de las luchas concretas. Lo que falta es un diálogo intercultural entre las nociones en pugna de la dignidad humana, que pueda configurar las condiciones para la acción en materia de derechos humanos, que pueda equilibrar las respuestas institucionales con los conocimientos surgidos del Sur Global. Para ello, se presentarán dos ejemplos: el río Chocó como sujeto de derechos fundamentales y el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis en la Amazonía peruana.

En diciembre de 2016, la Corte Constitucional de Colombia declaró que «se reconocerá al río Atrato, incluyendo su cuenca y sus ramales, como una entidad sujeta a derechos» (Sentencia T-622/16). El caso fue presentado por comunidades indígenas y ONG ambientalistas, alegando que los proyectos mineros e hidroeléctricos ilegales estaban contaminando gravemente el río Atrato, ubicado en el departamento de Chocó con una longitud total de unos 650 km. Basándose en los antecedentes históricos de la minería en la región, promovidos por la legislación permisible, el tribunal sostiene que el uso de mercurio y otras sustancias nocivas en el proceso de lixiviación de la minería son ecosistemas que se degradan de manera irreversible. Afirma que la naturaleza y los seres humanos tienen una «profunda relación única», íntimamente ligada a la existencia y la supervivencia;

¹⁶⁹ Idem., p. 261.

el río Chocó es un territorio en el que entran en juego múltiples formas de vida, diversidad cultural, prácticas, creencias e idiomas de los pueblos indígenas en relación con las plantas, los animales y los significados espirituales (párrafo 5.17). La Corte Constitucional no sólo aplica los tratados ambientales y de derechos humanos para justificar su decisión y ofrecer un recurso, sino que ordena al Estado colombiano que el río, como sujeto de derechos, esté representado legalmente por las instituciones estatales y las comunidades étnicas del Chocó conjuntamente, que deben conformar una «comisión de guardianes».

Otra experiencia reciente es la fundación del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (GTAW). El pueblo Wampis, que forma parte de la gran familia jíbara, vive en la región amazónica desde hace siglos y tiene una población estimada de 15.655 personas; se le conoce como una sociedad de guerreros que ha resistido varios intentos de intrusiones extranjeras. Para defenderse de la creciente presión de las industrias extractivas, especialmente de la minería ilegal de oro en los ríos, más de 27 comunidades wampis acordaron crear un gobierno autónomo. En consecuencia, el 29 de noviembre de 2015, aprobaron la primera Ordenanza (Nº 001-2015-GTANW) cuyo artículo 1 determina su finalidad: «Reafirmar y reconocer el sistema de vida —Territorio Integral— de la Nación Wampis». Aunque no renuncian a su ciudadanía peruana, desafían la concepción tradicional de la soberanía afirmando ser de una nación diferente y delimitando su «territorio integral» (Artículo 2) sobre la base de otra epistemología: una dimensión espacial, que incluye el espacio cósmico (Arutam), el agua (Tsugki), los suelos (Nugkui), el bosque (Shakai) y el pensamiento (Mikut), una dimensión de recursos naturales, que serían el suelo, los animales, las plantas, los ríos, etc., y una dimensión socio-cultural, que son los caminos, senderos, montañas, cementerios, entre otros. Con base en esta ley, los wampis han logrado suspender las actividades mineras ilegales en sus ríos y los tribunales ya han validado algunas de estas decisiones en una interacción legal muy compleja, cuyos límites aún están por definir en el futuro.

El propósito de esta parte era mostrar que actualmente existen experiencias del Sur Global que pueden ofrecer alternativas a las crisis ambientales, que de otra manera serían imposibles de resolver. Lo hacen no sólo mediante el uso de conocimientos o instrumentos no occidentales, sino también en el diálogo permanente y la apropiación de las instituciones del DIA y la legislación sobre derechos humanos. Estas prácticas jurídicas híbridas no son estáticas, sino que están constantemente moldeando nuestra comprensión del derecho; esto es lo que

llamaríamos una sociología emergente, una invitación a la transformación política a través de la imaginación jurídica.

CONCLUSIONES

El derecho ambiental internacional se ha desarrollado en una diversidad de tratados con diferentes grados de vinculatoriedad, en un contexto de fragmentación del derecho internacional. El derecho internacional consuetudinario ha contribuido a esa evolución de tal manera que algunos de los principios se reconocieron primero en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia antes de pasar a formar parte de los tratados. El principio de prevención y el equilibrio de la reglamentación son dos de los más importantes en el ámbito del derecho internacional consuetudinario: el primero obliga a los Estados a adoptar medidas apropiadas para prevenir daños graves o irreparables incluso en caso de incertidumbre científica con respecto a los efectos ambientales de una actividad, y el segundo tiene por objeto distribuir los esfuerzos de protección del medio ambiente entre los diversos interesados, por ejemplo, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas para hacer frente al cambio climático.

A pesar de la falta de claridad al principio, la relación entre el DIA y los derechos humanos ha sido enriquecedora para ambos. El Relator Especial sobre el medio ambiente y los derechos humanos ha presentado recientemente principios marco sobre esta cuestión para aclarar el derecho internacional; en el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el derecho humano a un medio ambiente sano en la Opinión Consultiva OC-23/17, y los países de la OEA han aprobado el Acuerdo de Escazú. El contenido sustantivo del derecho sólo se define como libre de daños ambientales graves, por el contrario, los derechos ambientales procesales derivan en obligaciones concretas: acceso a la información ambiental, participación en la formulación de políticas ambientales, acceso a la justicia ambiental y defensa de los defensores del medio ambiente.

Estas normas legales proporcionan un marco para analizar los impactos de las industrias extractivas en los derechos humanos. Las industrias extractivas en el Perú han producido grandes impactos en el medio ambiente y los derechos humanos, especialmente a la población indígena que vive cerca de los megaproyectos mineros, como es el caso de Espinar. La combinación de arreglos institucionales, la distribución desigual de los beneficios y la falta de transparencia hacen posible que las violaciones de los derechos humanos permanezcan en la impunidad. Las industrias extractivas gozan de regímenes fiscales especiales e instrumentos am-

bientales flexibles, no rinden cuentas por la contaminación y la escasez de agua o sólo en un nivel mínimo. La presión sobre los territorios aumenta, mientras que la protección de los campesinos y las comunidades indígenas se vuelve ineficaz debido a la falta de mecanismos de aplicación; así pues, no aparece ninguna planificación territorial en el programa nacional.

Concretamente, en la provincia de Espinar, en la región andina del Perú, se han cometido varias violaciones de los derechos humanos que no han dado lugar a la rendición de cuentas. Las comunidades ubicadas en la zona de impacto de las actividades mineras denuncian la escasez y contaminación del agua; además, han demandado reiteradamente atención médica especializada debido a la grave exposición a metales tóxicos, los análisis de sangre muestran con certeza científica que su sangre contiene mercurio, cadmio, plomo y otros metales en cantidades que superan los límites máximos establecidos por la OMS. El acceso a la información ambiental y la participación pública en la formulación de políticas está sumamente restringido por razones estructurales e inmediatas: por un lado, la transparencia de la expansión de la mina Tintaya–Antapaccay es mínima y las autoridades no tienen competencias para hacer cumplir lo contrario; por otro lado, la participación ha sido posible sólo después de manifestaciones violentas, como medio para mitigar el conflicto social inmediato pero sin transformar las condiciones estructurales. Por último, la consulta previa nunca se ha realizado a pesar de ser jurídicamente vinculante por el derecho internacional y nacional, se han presentado varias denuncias ante los tribunales sin éxito.

El sistema de cumplimiento del derecho internacional es fragmentado e insuficiente también. Algunas oportunidades para la protección efectiva del medio ambiente están disponibles a través del sistema de informes/comunicaciones que alienta a los Estados a adoptar medidas en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, como es el caso de la Convención Marco sobre el Cambio Climático que ha recibido tres comunicaciones del Estado peruano en los últimos años. Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha decidido conceder medidas cautelares en casos de grave contaminación en las actividades mineras y petroleras en el Perú, que afectan especialmente a los pueblos indígenas. El desempeño ambiental internacional también ha sido evaluado por la sociedad civil y la comunidad internacional a través de diferentes mecanismos, proporcionados por los acuerdos comerciales y los foros de la OCDE. A pesar de la importancia de estos canales, el cumplimiento sigue siendo débil y los instrumentos internacionales conservan la flexibilidad como característica principal.

En este difícil escenario, las teorías y prácticas del Sur Global aparecen como una fuente de alternativas que abren nuevos caminos a la imaginación del derecho internacional. No sólo critican las nociones hegemónicas de desarrollo sostenible y soberanía sobre los recursos naturales, sino que proponen alternativas auténticas que ya están en práctica. De los intelectuales descoloniales y los movimientos sociales del Sur, nos enteramos de que las recientes constituciones y los tribunales de alto nivel están empezando a reconocer las ideas contrapuestas de la dignidad humana y a ponerlas en diálogo con las instituciones jurídicas tradicionales. La noción andina de *sumak kawsay* o *sumaj qamaña*, que apela a la relación de los campesinos y las comunidades indígenas con la naturaleza, plantea la cuestión de la sostenibilidad de las industrias extractivas y el modelo económico de desarrollo que se impone desde el Norte global. Los movimientos sociales están creando constantemente prácticas jurídicas híbridas que combinan las oportunidades institucionales con los conocimientos locales alternativos, esperan ser analizadas en el centro de la academia de derecho internacional y contribuir a la transformación futura.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarez Lozano, Silvana Cecilia. Revisión de los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) del sector minero. Tesis en Biología. Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina, 2018. Disponible en: <https://repositorio.lamolina.edu.pe/handle/20.500.12996/3589>

Amnistía Internacional. Perú Estado toxico: Violaciones del derecho a la salud de pueblos indígenas en Cuninico y Espinar, Perú. Lima: 2017. Disponible en: <http://www.toxicstate.pe/pdf/ToxicStateReportAIPeru.pdf>

Anghie, Antony. Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law. Cambridge: 2004.

Ayay Chilón, Nélida y Merly Judith Becerra Pérez. Razones jurídicas que no permiten formalizar ni continuar con la investigación preparatoria en las investigaciones de contaminación de fuentes de agua producidas por actividad minera en Cajamarca 2008-2013. Tesis para optar por el título de abogada. Antonio Guillermo Urrelo Universidad, Cajamarca: 2018.

Banda, Maria. «Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion on the Environment and Human Rights», Insights, vol. 22, issue 6, May 10, 2018. Disponible en: https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/6/inter-american-court-human-rights-advisory-opinion-environment-and-human#_edn24

Bodansky, Daniel, Brune, Jutta and Ellen Hey. The Oxford handbook of international environmental law. Oxford: 1st edition, 2008.

Burgstaller, Markus. Theories of compliance with international law. Leiden: 2005

Cameron, Peter and Stanley, Michael. Oil, Gas and Mining: A Sourcebook for Understanding the Extractive Industries. World Bank Publications, 2017.

Carlarne, Cinnamon; Gray, Kevin and Richard Tarasofsky. The Oxford Handbook of International Climate Change Law. Oxford: 2016.

Center for International Environmental Law. States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change: Synthesis Note on the Concluding Observations and Recommendations on Climate Change Adopted by Human Rights Treaty Bodies. Disponible en: <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/01/HRTBs-synthesis-report.pdf>

Chávez Quijada, Mary Luz. Análisis de los monitoreos ambientales realizados en zonas de influencia de las operaciones mineras de la Unidad Minera Tintaya Espinar – Cusco. Oxfam. Disponible en: https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/analisis-de-los-monitoreos-ambientales-en-tintaya_3.pdf

Comisión de Acción Episcopal y Derechos Humanos Sin Fronteras. Vida y Agua en Espinar. Lima: 2014.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe alternativo 2018: Cumplimiento de las obligaciones del estado peruano del Convenio 169 OIT. Lima: 2018

Dargent, Eduardo; Orihuela, Jose Carlos; Paredes, Maritza and María Eugenia Ulfe. Resource booms and institutional pathways: The case of extractive industry in Peru. Cham: Springer International Publishing, 2017.

De la Puente Burlando, Lorena. Cuando el dialogo es parte del problema. La institucionalización de las mesas de dialogo en el Perú: El caso del conflicto en Espinar. Lima: PUCP, 2017.

De Sousa Santos, Boaventura. Epistemologies of the South. Justice against epistemicide. New York: 2014. Disponible en: http://unescochair-cbrsr.org/pdf/resource/Epistemologies_of_the_South.pdf

Derechos Humanos Sin Fronteras. Informe técnico y legal de los resultados emitidos por la DIRESA Cusco a la Municipalidad Provincial de Espinar sobre la calidad de agua potable en la planta de tratamiento Virgen de Chapi, realizados en los años 2016-2018. Cusco-Espinar: 2018

Developments in the Law. The double life of international law: Indigenous peoples and extractive industries, en: 129 Harvard Law Review 1755, May 2019.

Disponible en: <https://harvardlawreview.org/2016/04/the-double-life-of-international-law-indigenous-peoples-and-extractive-industries/>

Dupuy, Pierre y Jorge Viñuales. *International Environmental Law*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2018.

Earth Rights International. *Informe Convenio entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú: Análisis de las relaciones que permiten la violación de los derechos humanos y quiebran los principios del estado democrático de derecho*. Lima, 2019.

Flores Unzaga, Cesar; Quiñones Huayna, Carlos; Baca Tupayachi, Epifanio y José de Echave. *Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero: A la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde*. Lima: Oxfam, 2017.

Gordon, Ruth. *Unsustainable development*, in: Alam, Shawkat et al. (eds.). *International environmental law and the Global South*. Cambridge: 2015.

Gurmendi, Alonso. «Indigenous «Social License» in Investment Projects: A Pending Challenge in ISDS», in: *OpinioJuris*, 8th April 2019. Disponible en: <http://opiniojuris.org/2019/04/08/indigenous-social-license-in-investment-projects-a-pending-challenge-in-isds/>

Hoetmer Raphael, Castro Miguel, Daza Mar, De Echave José y Ruiz Clara. *Minería y movimientos sociales en el Perú. Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios*. Lima, PDTG –Cooperación -Ascur Las Segovianas -EntrePueblos, 2013.

Jodoin, Sebastien and Katherine Lofts (eds.). *Economic, Social & Cultural Rights and Climate Change: A Legal Reference Guide*. New Haven, Ct: CISDL, GEM & ASAP, 2013.

Levit, Stuart. *Minas de Glencore Xstrata en la Provincia de Espinar. Impactos acumulativos para la salud humana y el medio ambiente*. Oxfam, 2014.

Leyva, Ana. *Consúltame de verdad: Aproximación a un balance sobre consulta previa en el Perú en los sectores mineros e hidrocarburífero*. Lima: Oxfam, 2018.

Mayer, Benoit. «Obligations of conduct in the international law on climate change: A defence», *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2018, 27.

Mendoza, Armando. Industrias extractivas y cambio climático en el Perú: vínculos y operaciones. Disponible en: <https://keneamazon.net/Documents/Publications/Virtual-Library/Ecosistemas/143.pdf>

Osores Plenge, Fernando. Diagnóstico de salud ambiental humana en la provincia de Espinar–Cusco. Perú: 2016, p. 108. Disponible en: https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Diagn%C3%B3stico%20de%20salud%20ambiental%20humana%20en%20la%20Provincia%20de%20Espinar-Cusco_0.pdf

Packard, Aaron. «The Escazu Agreement changes what’s possible for environmental & climate protection», en: 350, 7 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://350.org/the-escazu-agreement-changes-whats-possible-for-environmental-climate-protection/>

Puig, Sergio. International indigenous economic law, in: *UC Davis Law Review*. Vol. 52, No 3, 2019, pp. 1243-1316.

Quijano, Anibal. Coloniality of Power, Eurocentrism and Latin America, in: *Nepantla: Views from South*. Duke University Press. Volume 1, Issue 3, 2000, pp. 533-580.

Schavelzon, Salvador. Plurinacionalidad y vivir bien/buen vivir: Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes. Quito: CLACSO, 2015.

Shepherd, Gill. The ecosystem approach: Five steps to implementation. *Ecosystem Management Series No. 3*. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. Suiza, 2004

Shelton, Diane. *Advanced introduction to international human rights law*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2014.

Silva Santisteban, Rocío. *Mujeres y conflictos eco territoriales: Impactos, estrategias, resistencias*. Lima: 2017

Svampa, Maristella. «The 'Commodities Consensus' and Valuation Languages in Latin America», in: (Re)Searching Development: The Abya Yala Chapter. Vol.2–Issue 1, July 2015, pp. 45-59. Disponible en: <https://journals.warwick.ac.uk/index.php/alternautas/article/view/1003/683>

Wettestad, Jorgen. Monitoring and verification. In: Bodansky, Bruneel and Hey. The Oxford handbook of international environmental law. Oxford: 2008.

Wolfrun, Rudiger. Means of ensuring compliance with and enforcement of international environmental law (Volume 272), in: Collected Courses of the Hague Academy of International Law. Leiden: 1998.

Zeisser, Polatsik, Marco. La experiencia de la mesa de diálogo en Espinar 2012-2013- ¿Un nuevo modelo de gestión de conflicto socio ambiental? Lima, Oxfam, 2015.

Jurisprudencia

Determinadas actividades realizadas por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica c. Nicaragua) y la construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del río San Juan (Nicaragua c. Costa Rica). Corte Internacional de Justicia. Fallo del 16 de diciembre de 2015

Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares. Corte Internacional de Justicia. Opinión consultiva, de 19 de julio de 1996.

Aspectos relativos a la determinación del vínculo efectivo entre los estados y las personas jurídicas a las que patrocinan para llevar a cabo actividades en la Zona. Caso no. 17. Tribunal Internacional del derecho del mar. Opinión Consultiva.

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Corte Internacional de Justicia. Sentencia del 20 de abril de 2010.

Pueblo Saramaka People v. Surinam. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

Caso relativo al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría v. Eslovaquia). Corte Internacional de Justicia. Sentencia del 25 de septiembre de 1997.

Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 31 de agosto de 2001.

Opinión consultiva OC 23/18. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Resolución del 15 de noviembre de 2017.

Communication 276/2003-Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Groups International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya. Comisión Africana de derechos humanos-ACHPR.

Documentos normativos

Informe del Relator Especial en el asunto de derechos humanos vinculados al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible. Resolución A/73/188. 19 de julio de 2018.

Informe del Relator Especial en el asunto de derechos humanos vinculados al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible. Naciones Unidas. Documento A/HRC/37/59. 24 de enero de 2018.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos–OHCHR, Estudio analítico en la relación entre derechos humanos y el medio ambiente. Resolución Doc. A/HRC/19/34, 16 de diciembre de 2011.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático – IPCC. Quinto informe de evaluación del IPCC.

Defensoría del Pueblo del Perú. Reporte de conflictos sociales Socia, febrero de 2019. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-180-Febrero-2018.pdf>

Defensoría del Pueblo del Perú. Reporte No 008-2016-DP/AMASPPII.MA, sobre medio ambiente, servicios públicos y pueblos indígenas. Lima: diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Adjuntia-N-008-2016-Las-Bambas.pdf>

Defensoría del Pueblo del Perú. Informe No 62. El caso del derrame de mercurio que afecto a las localidades de San Sebastián de Choropampa, Magdalena y

San Juan en la provincia de Cajamarca. Diciembre de 2001, Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_62.pdf

Defensoría del Pueblo del Perú. Documento de análisis de la Conflictividad Social. No 1, 2018. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/El-Trimestral-Nº-1-15-de-octubre-de-2018.pdf>

Ministerio de Energía y Minas. Resolución Directoral N.41/81/Energía y Minas/Dirección General de Minería, de 26 de junio de 1981

Ministerio de Energía y Minas. Cartera de proyectos de construcción de minas. Octubre de 2018, p. 18. Disponible en: http://mineria.minem.gob.pe/proyectos_mineros/proyectos-de-construccion-de-mina/

Estudio de Impacto Ambiental. Proyecto Antapaccay-Expansión Tintaya. Resumen Ejecutivo, diciembre de 2009, p. 46

Ministerio del Ambiente (Minam), Informe Final Integrado de Monitoreo Sanitario Ambiental Participativo de la Provincia de Espinar–MSAP, Lima, junio de 2013.

Ministerio del Ambiente. El Perú y el cambio climático. Tercera Comunicación del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Lima: 2016.

Corte Superior de Cusco. Primer Juzgado Mixto de Espinar. Proceso de amparo. Exp. No 00054-2012-0-1009-JM-CI-01. 26 de septiembre de 2013

Shadow Network of Glencore Observers. Informe Sombra de las operaciones de Glencore en Latinoamérica. Abril de 2017: p. 106. Disponible en: <http://observadoresglencore.com>

Organization for Economic Co-operation and Development-OECD. Environmental Performance Reviews: Peru. Santiago, 2017, p. 97. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-peru_9789264283138-en

Otros

Cooperaccion. «Presentan demanda judicial contra criterio de aplicación de modificaciones de proyectos mineros», 14 de marzo de 2019. Disponible en: <http://cooperaccion.org.pe/presentan-demanda-judicial-contra-criterios-de-aplicacion-de-modificaciones-de-proyectos-mineros/>

Convoca. «Así opera la puerta giratoria de la supervisión ambiental para grandes mineras infractoras», 19 de noviembre de 2018. Disponible en: www.convoca.pe/investigacion/asi-opera-la-puerta-giratoria-de-la-supervision-ambiental-para-grandes-mineras

OjoPublico. «Mineras extraen agua de zonas en riesgo de sequía», 2 de febrero de 2018. Disponible en: <https://duenosdelagua.ojo-publico.com/especiales/mapadelagua/>

OjoPublico. «El precio del agua. Los pagos irregulares de la minería», 28 de agosto de 2018. Disponible en: <https://ojo-publico.com/774/el-precio-del-agua-los-pagos-irregulares-de-la-mineria>

OjoPublico. «El ministerio de cultura ha quitado la condición de pueblo quechua a Fuerabamba», 12th April 2019. Disponible en: <https://ojo-publico.com/1149/afirmacion-de-morales-acerca-de-que-mincul-quito-condicion-de-pueblo-quecha-fuerabamba-es>

Gran Angular. Documental: «La vida no vale un cobre», 2018. Disponible en: <https://lavidanovaleuncobre.com/>

Sullca, Sergio. Blog Sur Andino. Disponible en: <http://sullcasurandino.blogspot.com>

Derechos Humanos Sin Fronteras. Noticia del 14 de febrero de 2019. Disponible en: https://derechosinfronteras.pe/agua-y-metales-toxicos-a-que-juega-la-direccion-regional-de-salud-del-cusco-en-la-provincia-de-espinar/#_ftn1

Derechos Humanos Sin Fronteras. Noticia del 15 de marzo de 2019. Disponible en: <https://derechosinfronteras.pe/comunicado-sobre-la-expansion-del-proyecto-minero-de-glencore-en-espinar-cusco/>

Derechos Humanos Sin Fronteras. Noticia del 19 de marzo de 2019. Disponible en: <https://derechosinfronteras.pe/espinar-comunidades-afectadas-por-nuevo-proyecto-minero-de-glencore-presentan-demanda-de-consulta-previa/>

Convoca. Espinar: El campo de concentración de los metales. Disponible en: <http://espinar.convoca.pe/>

Convoca. Espinar: Las pruebas médicas que oculto el gobierno. 24 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://convoca.pe/investigacion/espinar-las-pruebas-medicas-que-oculto-el-gobierno>

Juan Carlos Ruiz Molleda y Maritza Quispe Mamani. «Poder Judicial reconoció en el 2013 afectación a la salud de la población y contaminación de las aguas de Espinar». 11 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/10/03/2017/poder-judicial-reconocio-en-el-2013-afectacion-la-salud-de-la>

Environmental Defender Law Center. «Tintaya Mine Protestors Tortured in Peru», Disponible en: <https://www.edlc.org/cases/fighting-human-rights-abuses/tintaya-mine-protestors-tortured-in-peru/>

Juan Carlos Ruiz y Fernando Osoreo Plenge. Nota de Prensa. 4 de agosto de 2015. Disponible en: <http://derechoshumanos.pe/2015/08/la-contaminacion-en-espinar-cobra-su-primera-victima/>

Cooperacion, «Espinar: comunidades afectadas por el nuevo proyecto de Glencore presentan demanda de consulta previa». Disponible en: <http://cooperacion.org.pe/espinar-comunidades-afectadas-por-el-nuevo-proyecto-de-glencore-antapacay-expansion-coroccohuayco-presentan-demanda-de-consulta-previa/>